

NDC-DSD-105-005

# 我國推動族群發展政策 之法制盤點與調適

國家發展委員會委託研究  
中華民國 106 年 2 月

(本報告純係作者個人觀點，不應引申為國家發展委員會之意見)



NDC-DSD-105-005

# 我國推動族群發展政策 之法制盤點與調適

受委託單位：國立中央大學

研究主持人：鍾國允教授

協同主持人：黃之棟副教授、劉小蘭副教授

研究助理：涂瑜斯、邱元盈

研究期程：105年6月至106年2月

研究經費：新台幣肆拾捌萬元

國家發展委員會委託研究  
中華民國 106 年 2 月

(本報告純係作者個人觀點，不應引申為國家發展委員會之意見)



## 提 要

關鍵詞：族群發展政策、族群法制、原住民族、客家、新住民

### 一、 研究緣起

我國由於政經發展變遷之關係，國內多元文化之特質已日趨明顯，並在憲法增修條文與其他法律規範中獲得肯認。不管從哪一個角度來看，國家肯定多元文化除了是我國的基本國策，各項規範之間也已具體交織出法制保障的架構。在各種多元文化中，長久以來又以「多元族群社會」的逐漸形成最受注目。除了原住民族之外，陸續來台之閩南、客家、外省族群，乃至近來急遽增加的新住民等族群，皆共同形塑並交融出了我國豐富的多元文化態樣。此外，為保障多元族群社會中的少數與弱勢，我國亦自 1996 年起陸續成立了原住民族委員會、客家委員會等「族群型代表性行政機關」，以推動各該族群之事務。即便如此，誠如本案需求書所言由於我國尚未有國家層次之整體族群發展觀點與論述，因之截至目前為止整體政策方向也尚未統合，以致缺乏更具系統性之法制基礎。本計畫目的在於釐清總體性政策與具體政策目標，並界定法制建構之重要議題，進而盤點與調整目前之法規。

### 二、 研究方法與過程

本研究採取以下四種方法進行各類資料的蒐集與分析：

（一）文獻分析法：本計畫將蒐集解我國推動族群政策相關法規與現行政策內涵與目標、實務運作機制等，並予比較、檢討。

（二）比較法研究法與法學方法：本研究除盤點我國現行法制之外，亦希望了解國際人權公約對我國之族群發展法制與政策之影響。

（三）焦點團體訪談法：本研究採用焦點團體訪談法的目的有二：（1）瞭解人員及組織對我國推動族群政策與法規調適的意見；此一階段（期中報告前後）將舉辦 1 場焦點團體訪談，將邀請行政機關、族群相關領域學者專家 6 人，以確定本研究之理論基礎；（2）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，再度藉由舉辦第 2 場焦點團體訪談，邀請行政機關、相關領域學者專家與會，俾利提高本研究之政策建議的周延度與可行

性。綜上，本研究擬舉行 2 場焦點團體訪談，焦點團體訪談人次計 12 人次。

(四) 深入訪談法：由於本計畫涉及族群發展的整體性政策內涵、具體目標與法規調適，關係到不同族群的政策走向與規範，有鑑於相關議題具有一定程度之敏感性，本計畫主持人或協同主持人預計對無法參與前述焦點座談或有進一步需要對談之學者專家、各族群代表人士進行深入訪談，並以一對一的非公開訪談方式，請其表達各自的立場與原則。由於深度訪談乃焦點座談之補充，訪談 3 人次。

本研究規劃在前述的資料蒐集後，完成下列研究目標與事項：(一) 族群整體性政策內涵、具體政策目標與法制關鍵議題；(二) 檢視現行法律，研究族群法規調適之方向、項目、理由，以及優先性等。

本研究計畫第一至第六個月份進行文獻蒐集與分析，在此基礎下，焦點團體與訪談舉辦將於第二個月至第七個月舉行，並於第四個月繳交期中報告。之後，持續進行政策與法制分析撰寫，並於第八個月完成期末報告。

### 三、研究發現與建議

本計畫接受國家發展委員會之委託，目的在於釐清總體性政策與具體政策目標，並界定法制建構之重要議題，進而盤點與調整目前之法規。所謂「族群總體性政策」是指國家關於族群長期且具一般性政策，而與現行政府所實施之具體政策目標不同；前者具有界定與指導後者之功能，從而在法制上具有高位階性，為憲法中具有重要之價值，且在政府施政的政策中具有長期的穩定性與開展性。本計畫認為我國族群的「總體性政策」含括兩個層次，第一個層次是憲法本文之族群平等規定、憲法增修條文之多元文化基本國策、司法院大法官解釋所構成之規範框架，當然，這其中不能忽略國際公約對國內法與總體性政策之影響。

第二個層次則從上述規範框架演繹出的三個總體性政策：族群權利保障法制與落實、族群主流化、轉型正義。保障人民權利為憲法中具有本質之重要性而為規範秩序存立之基礎，憲法設置之機關均有遵守之義務，因此立法與行政機關有義務制定族群權利保障之法制並將之落實，這其中必須考慮族群間轉型正義與族群主流化的兩大重要元素，用以強化法制與行政的施政重

心，並具有進步性。

本計畫從此兩個層次的總體性政策往下演繹四個具體政策目標與其相關之法制重要議題如下：第一個具體政策目標為「維繫族群主體性與生存發展條件」，相關的法制重要議題為「平等與發展」、「語言與教育文化」。第二個具體政策目標為「解決族群間資源分配或爭議性議題」，相關的法制重要議題為「身分」、「自治」、「土地」。第三個具體政策目標為「調和族群議題與其他法律價值之衝突」，相關的法制重要議題為「傳統習慣」。第四個具體政策目標為「實施族群議題與政策主流化」，相關的法制重要議題為「組織調適」，其他族群主流化之手段並非不重要，而是有賴行政機關以行政命令或作為即可達成，毋須仰賴立法，故本計畫不加以詳述。以下為本計畫針對上述相關的法制重要議題之法律調適建議：

（一）族群平等或反歧視之立法在我國已經討論許久，對於是否有必要制定及如何制定等問題，由於論者各有不同的看法，使得立法策略上也存在不同策略。因此，本研究建議在討論族群平等法制時，宜與建置族群專責部會之事項一併思考。另外，鑒於教育工作所引發之爭議及其所涉及之面向較小，在立法工作尚未完成前，「先教育，後管制」之做法有持續推動之必要性。

（二）語言保障是另一項與「族群主體性和生存發展條件」息息相關的議題。目前文化部已經在其「人文及出版司」下新設了「國家語言發展科」，專責國家語言發展法的研擬與制定，希望透過該法制的制定促進多元語言的發展。此外，文化部也推動在行政院下成立「文化會報」，透過跨部會合作來統籌各項文化事務與資源。因此，國家發展語言法的推動應是現階段政府的重要政策，此點應無疑義。另外，在原住民語言部分，考量其已快速流失之事實以及主流社會對保障原住民族語言的爭議度較小，且加上《憲法增修條文》第 10 條的精神和《原基法》第 9 條第 3 項的授權，儘管上位的「國家語言發展法」尚未完成立法工作，亦不該做為延宕「原住民族語言發展法」之理由。因此，應將「原住民族語言發展法」之立法工作視為第一優先處理，與教育文化相關之《原住民族教育法》亦應維持保留。另外，《文化資產保存法》部分，因適才修正完畢，建議暫時不列為法制優先調適之方向。

（三）族群身分認定的問題，主要與近來平埔族群民族身分認定的事宜有關。身分的認定除了關係到族群的認同之外，更牽動了族群間的資源分配。換言之，平埔族的身分認定，不但會衝擊既有原住民族間的資源分配，也必然會牽動主流社會看待整體原住民族的看法。但由於蔡總統已於 105 年 8 月 1 日代表政府向原住民道歉，並承諾在「（同年）9 月 30 日前檢討相關法規，歸還平埔族應有之身分及權利」。故其身分之認定已是勢在必行，依（同年）10 月 7 日行政院對平埔族身份問題之初步結論為：1.未來將修正現行《原住民族身分法》，認定平埔族為平埔原住民，在現有之山地原住民、平地原住民身分之外，創設平埔族原住民類別。2.為避免在轉型正義過程中造成族群衝突，平埔族之民族權利採差異性原則，依其客觀需要盤點現有資源，設定期程逐項檢討，逐步恢復其權利。另外，目前我國除原住民族與新住民（特別是外籍配偶）有具體的身分認定標準之外，客家部分主要採取「自我認同」方式認定。至於閩南、外省部分則完全沒有規定。因此，未來探討「跨族群」事務協調整合平台或專責機關時，如何納入後兩個族群，皆會形成一定之挑戰。相關事宜也必須預先思索。

（四）就原住民族自治部分，此乃原基法第 4 條明文規定應另以法律定之項目，原住民族族人對自治之進程也至為關心，實有必要儘速制定。對於易生爭議之自治空間、自治權限、自治組織、自治財政等事項，需有明確的法律規範，此點自不待言。本研究認為，應儘速制訂原住民族自治相關之法律。在立法策略上，應考慮採取「實質談判先行」之方式。亦即，未來或可仿照透過中央、地方、原住民的三方協商來對自治方案內容先達成共識後，再送立法機關審查。另外，在 105 年國發會「我國族群發展政策之研究」中，也針對客家族群，提出了「軟性自治」的看法。未來客家人口達三分之一以上的「客家文化重點發展區」，或可考慮以之作為族群語言與文化發展的基地。由於軟性自治不強調空間的重劃與資源的再分配，相對而言阻力也較小，或可作為未來整體族群事務規劃時的參考。

（五）就原住民族土地的部分，現階段最重要者，乃將制定規範原住民族土地權利及傳統領域之法律（即《原住民族土地及海域法》）視為第一優先之處理事項，此部分依據原基法第 2 條第 5 款及第 20 條第 3 項，已有明確授權。除此之外，與原住民族土地相關的法案，如《原住民族土地調查及

處理委員會組織法》之規定，因受政府組織精簡浪潮及時代和法律變遷之影響，單獨成立委員會之做法目前已由調整原民會內部組織之方式代替，即實務上是由原民會「土地管理科」來綜理、調查及處理原住民族傳統領域土地及保留地相關業務。在此部分，本研究認為，應儘速解決目前因法令競合所引生之問題及「原住民族土地調查及處理委員會」的組織定位問題，後者或可依中央行政機關組織基準法第三十六條因應，或訂定專法時排除中央行政機關組織基準法之限制。此外，在未來亦有必要對日益複雜之土地相關業務加以通盤檢視。

(六) 由於原住民族生活習慣不同於主流社會，因此經常與資源保育主管機關所掌管之法令發生爭議與衝突，其主要的常見議題包括：

#### 1. 野生動物保育法：

建議未來《野生動物保育法》之修正，應儘速於第 21 條之 1 第 1 項中增訂「非營利自用」等字樣，並於第 2 項授權訂定之子法中增訂「須經申請與免申請」之項目，且在尊重部落自主管理之原則下，訂定子法。另外，應在同法第 51 條之 1，對「保育類」野生動物之處理方式加以明文規定。

#### 2. 國家公園法：

由於原住民族多居處於資源保護區內部或周邊，因此族人之傳統經濟活動或文化制度經常會受到諸如國家公園法等法令之限制。就此，本研究認為應儘速通盤檢討原住民族基於傳統文化、祭儀、非營利自用等需要而從事之行為，是否應予以放寬。此外，《原基法》第 22 條已明文規定政府於原住民族地區劃設國家公園、林業區、生態保育等機關或其他資源治理機關時，應徵得當地原住民族之同意，並與原住民族建立共同管理機制。因此，同意與共同管理機制之建立亦應視為優先調適之事項。

#### 3. 森林法：

森林與原住民族傳統領域有地理上的交疊，原住民又多認為其傳統文化之延續與發展與森林之使用有關，在其主觀上對法規範內涵有所認知，但卻

不全然具備受該規範拘束的意願和意識之情況下(王皇玉, 2007), 本研究認為森林法仍有必要依原基法之精神進一步去做修正。誠如監察院調查報告所言, 目前農委會與原民會草擬之「原住民族採取傳統領域土地森林產物管理規則」草案, 雙方對於涉及微量採取是否應經許可、生活慣俗所需之採取應採正面或負面表列等事項仍持續處於分歧狀態, 由此可見, 相關法案仍有修正之空間。

#### 4.其他法規：

其他因原住民族傳統習慣與主流社會不同而導致之問題, 必須透過修法來解決。對此, 本研究認為應在《原基法》第 34 條所揭示之最大程度尊重原住民族權利的前提下, 進行其他法令的修正。其中, 絕大多數之修正集中在管制項目中原住民族排除條款的增列, 如: 「原住民於原住民族地區因傳統文化、祭儀或自用者所需者, 不在此限。」此部分宜儘速列管並予以修正。由於各法規主管機關不同, 修正時的橫向、縱向協調勢不可少, 此部分宜建立跨部會協商平台因應。此外, 諸如水利法、礦業法、水土保持法等均與環境資源的管理與保護有關, 或可待未來環境資源部或農業部成立後, 在整體的規劃下一併討論。其他如《動保法》第 51 條之 1, 明顯漏列保育類野生動物處理方式, 亦應優先處理。至於《國家公園法》和《原基法》間的競合, 因涉及族群議題與其他法律價值之衝突, 有待進一步討論。

(七) 回顧原住民族委員會成立之歷史, 可發現跨族群專責單位之想法在過去已有討論, 然因考量到原住民族之特殊性, 最終還是決定以原住民為名。因此, 以當前發展趨勢觀之, 未來若採取整併方式來成立跨族群事務專責委員會, 其影響層面甚廣且不易得到各族群之支持。因此, 初期建議仿照目前「文化會報」的模式, 在不觸及組織改造與法律修正的情況下, 在行政院下設置「族群會報」來統合各單位資源, 又或可考慮於行政院或總統府層級, 以任務編組方式成立族群事務推動委員會, 以達協調整合之效。

## 四、後續研究建議

### (一) 研提憲法修正方案與建議：

由於本研究是在國際公約的典範引導, 以及憲法本文、增修條文、歷年

大法官解釋架構出的族群平等、多元文化規範框架下所進行的法規盤點與調適，因此研究焦點主要集中在現行的法律與政策，憲法本身並不在本研究檢視的範疇之列。不過，誠如多位訪談人所言，由於當前憲法中有關族群或多元文化的規定，僅能從憲法增修條文第 10 條第 1 項「國家肯定多元文化，並積極維護發展原住民族語言及文化。」的規定中演繹，在憲法規範極為有限的情況下從事法制規範的建構，必然會遭遇相當的侷限。特別是，近年來國際間對弱勢集體權保障日益重視，憲法規範層次的付之闕如，非列入憲法基本權利的保障，僅由法律或命令規範，立法機關或行政機關可以任意修改，又或者立法機關怠惰不立法與修法與行政機關推卸責任，則始終無法落實保障族群權利。因此，本研究建議後續研究應針對憲法之修正進行方案之研提。

而就族群相關的議題中，有兩點特別值得提出來討論。首先，有鑑於原住民族在國際間特殊的地位，不管是在學說還是實務上，對於未來在憲法中制定「原住民族專章」的議題，已經有相當程度的討論。就當前的發展而言，肯認原住民族特殊地位與權利已然成為趨勢。這點從 105 年 8 月 1 日總統代表政府向原住民族道歉，並在總統府中成立「原住民族歷史正義與轉型正義委員會」即可看出端倪。總體來看，各界對肯認原住民族權利的問題爭議較小。問題是，原住民族專章終究僅規範了原住民族與國家、和他族群之間的關係，專章並未處理其他族群事務的問題。因此，未來是否針對其他所有族群研擬憲法之「多元族群專章」，應予以妥適之考量。其中，多元族群專章應涵蓋客家、閩南、外省，甚至考慮將新住民納入規範。其次，研提前述相關規範時也應特別注意國際公約發展的趨勢，務必自憲法架構層次即適度與國際公約接軌。如此一來，法律與政策層次才能一併銜接。

## （二）進行組織調適之可行性分析：

有關族群事務的處理，最後必然得透過（族群型）代表性行政機關來處理。對此，本研究發現當前的發展趨勢主要有二：首先，已經存在的代表性行政機關（如：原民會、客委會）等，有其繼續存在的需要。貿然進行整併或裁撤恐引發不必要的紛擾。其次，正因為前述族群有其專責機關的緣故，目前相關的族群事務與政策似乎有平行且各自發展的趨勢。換言之，各機關傾向各自對相應族群提出政策，但對於跨族群的事務目前尚欠缺協調與整合

的平台。

對於這種發展趨勢，本研究認為與吾人對憲政發展的想法與偏重有關。誠如學者在焦點座談中所言，倘若從「族群平等」的觀點出發，族群各自的平行發展就已經基本符合了當前的政策需要；反之，如果我們重視的是多元文化中「積極互動」的部分，那麼從整體族群政策出發來促進族群間的互動，就有其必要性。對於後者，我們勢必也須思索跨族群的互動平台甚至建立專責機關的可行性。當然，由於國家發展委員會組織法第 2 條第 1 項第 8 款中已對「文化與族群發展政策之資源分配協調及審議」訂有明文，未來組織調適上國發會必然扮演了重要的角色。

組織調適的部分亦有兩點值得說明。首先，在既有原民會、客委會組織不改變的情況下設置跨族群事務的平台或族群會報等機制，固然有助於族群共通事務的整體政策思考與資源配置，也可以將沒有專責機關的閩南、外省、乃至目前位階較低的新住民事務一併納入考量。問題是，就某種程度來看，這個平台的建立本身，就會使前述兩機關的權限與重要性受到實質限縮。對此，本研究建議未來務必對相關問題進行可行性分析。此外，誠如學者所言，單就法制與組織面而言，這樣的平台建置本身並不困難。真正的難處其實是如何讓多元族群在彼此相互肯認各自重要性的前提下，在前述平台或專責機構中取得政策共識，進而在具體政策目標間進行優先順位排序。當然，這些都是高度政治敏感的問題，評估時也宜一併思考。

## Abstract

Keywords : Ethnic development policy, Ethnic legal system, indigenous peoples, Hakka, new inhabitants

The purpose of this project is to clarify the overall policy as well as the specific policy objectives, define the important issues of legal system construction, and thereby inventory and adjust the current regulations. In this project, we believe that the “overall policy” for the ethnic groups of our nation include two levels. The first level comprises ethnic equality provided by the Articles of the Constitution, the multicultural basic national policies provided by the amendments to the Constitution, and the normative framework constructed via the interpretations by the Grand Justices, Judicial Yuan. Of course, we cannot ignore the impacts of the international conventions over the domestic laws and the overall policy. The second level comprises three general policies derived from the normative framework discussed above: (1) the legal system and implementation of the ethnic rights protection, (2) ethnic mainstreaming, and (3) Transitional justice. The protection of the people's rights is essential for the Constitution in terms of providing a framework to regulate the order of existence. The Constitution establishment organizations must also comply with the Constitution, so the legislative and executive branches are obligated to formulate and execute the legal system that protects ethnic rights. Inter-ethnic transitional justice and ethnic mainstreaming must be considered throughout this process because these two important elements can strengthen the rule of law as well as the administrative policy focuses and inspire progress.

In this project, we provided a downward interpretation of four specific policy objectives and their relevant key legal system topics based on the two levels described above as follows: The first specific policy objective is to “maintain the ethnic subjectivity and the survival development conditions,” and the related key legal system topics are “equality and development” and “language and education

culture.” The second specific policy objective is “resolving the inter-ethnic resource allocation or controversial issues;” and the related key legal system topics are “identity,” “autonomy,” and “land.” The third specific policy objective is “conflict reconciliation for ethnic issues and other legal values,” and the related key legal system topic is “traditional habits.” The fourth specific policy objective is “execution of the ethnic issues and policy mainstreaming,” and the related key legal system topic is “organizational adjustment.” Finally, we proposed the legal adjustment recommendations relevant to the key legal system topics discussed above.

## 目次

提 要.....	I
目 次.....	XI
表 次.....	XIII
圖 次.....	XV
<b>第一章 緒論.....</b>	<b>1</b>
第一節 研究動機.....	1
第二節 問題意識與研究目的.....	2
第三節 研究方法與進度說明.....	3
第四節 分析架構與章節安排.....	4
第五節 初步法制盤點與研究發現.....	5
<b>第二章 文獻探討.....</b>	<b>9</b>
第一節 族群概說.....	9
第二節 族群研究理論發展.....	12
第三節 族群議題的本土開展.....	15
第四節 族群議題的制度分析.....	21
第五節 族群型代表性行政機關與基本法相關問題.....	28
第六節 小結.....	33
<b>第三章 我國族群發展總體性政策.....</b>	<b>37</b>
第一節 我國有無族群發展的總體性政策之討論.....	37
第二節 族群發展的總體性政策第一層次之內涵.....	43
第三節 族群發展的總體性政策第二層次之內涵.....	57

<b>第四章 我國族群具體政策目標及關鍵性議題</b> .....	61
第一節 維繫族群主體性與生存發展條件 .....	61
第二節 解決族群間資源分配或爭議性議題 .....	68
第三節 調和族群議題與其他法律價值之衝突 .....	71
第四節 實施族群議題與政策主流化 .....	72
<b>第五章 我國族群法規調適方向</b> .....	81
第一節 平等與發展 .....	81
第二節 語言與教育文化 .....	84
第三節 身分、自治與土地 .....	87
第四節 傳統習慣與組織調適 .....	92
<b>第六章 研究發現與建議</b> .....	99
第一節 研究發現與法律調適建議 .....	99
第二節 後續研究建議 .....	103
<b>參考文獻</b> .....	107
<b>附錄一：第一場次焦點座談會議紀錄</b> .....	117
<b>附錄二：第二場次焦點座談會議紀錄</b> .....	145
<b>附錄三：3-1 A1 深度訪談紀錄</b> .....	165
<b>附錄四：3-2 A2 深度訪談紀錄</b> .....	183
<b>附錄五：3-3 A3 深度訪談紀錄</b> .....	201
<b>附錄六：期中報告審查意見回應對照表</b> .....	211
<b>附錄七：期末報告審查會議紀錄</b> .....	217
<b>附錄八：期末報告審查意見回應對照表</b> .....	221

## 表 次

表 2-1 台灣近代相對性的族群類屬出現時機與狀況 .....	17
表 3-1 大法官有關族群事務之合憲性審查表.....	53

我國推動族群發展政策之法制盤點與調適

## 圖 次

圖 1-1 族群發展政策之法制分析架構圖 .....	4
圖 2-1 族群意識的內涵.....	11
圖 2-2 台灣四大族群在人群分類上的組成 .....	16
圖 2-3 台灣族群圖像 .....	20
圖 2-4 原住民族委員會組織架構圖 .....	29
圖 2-5 客家委員會組織架構圖 .....	31
圖 2-6 移民署組織架構圖.....	33
圖 3-1 我國族群發展總體性政策與法制操作系統圖 .....	42

我國推動族群發展政策之法制盤點與調適

## 第一章 緒論

### 第一節 研究動機

族群是指一群因為擁有共同來源，或者是共同的祖先、共同的文化或語言，而自認為或者是被其他人認為，構成一個獨特的社群的一群人。亦即有一群人擁有共同的特徵：共同來源，或者是共同的祖先、共同的文化或語言，且被自己或他人建構形成一個社群。弱勢者的族群意識會顯現於：我者和他者之間就會有差異認知，也意識到我者受到不平等的待遇，而產生集體行動必要性認知（王甫昌，2003：10、12-18）。

憲法承認我國是多元民族之國家，憲法的第一章「總綱」中第五條規定：「中華民國各民族一律平等。」憲法第七條復又規定：「中華民國人民，無分男女、宗教、種族、階級、黨派，在法律上一律平等。」不僅以個人作為公領域的單位，且特別重視「民族」作為憲法規範的單位，維繫各民族在國內憲法生活的平等（鍾國允，2006：30-31）。憲法增修條文第四條與第十條亦表明國家肯定多元文化，保障原住民族的參政權並積極維護發展原住民族語言及文化。除此之外，國際重要人權公約也影響國內族群事務的規範，並有賴各項法律、行政命令與政策落實上述之價值理念（施正鋒，2005；黃俊杰，2003；林柏年，2006；林江義，2003；陳銘祥、趙威寧，2001；林淑雅，2000）。

隨著我國政經社文的發展，目前已形成多元族群的國家，包含原住民族、客家人、閩南人、外省籍與新住民等族群，政府為了因應不同時間產生的族群生存處境與發展議題，制訂了不同的各族群政策，在法制上也因規範對象或政策工具的不同而有不同的規範層次、面向、密度，卻欠缺整體政策藍圖與法制體系之論述。

整體性政策內涵與法制建構息息相關，法制建構又牽涉到不同層級的法規範（憲法及增修條文、國際公約、法律、行政命令）、不同族群事務面向（自治、參政、語言文化、教育、工作、社會傳播等等）、不同概念的法規

範類型（基本法與一般法、組織法與作用法）、一般法與族群法之矛盾或衝突、集體權或個人權之保障（劉靜怡、邱澎生、黃居正主編，2009）、主觀權利與客觀法秩序或基本國策的釐清（李建良，2003；李建良，2005；林明昕，2004）、平等原則與優惠性差別待遇（廖元豪，1996）、給付行政與依法行政原則的調適等等，因此有必要透過科際整合的方式，從政策內涵、目標及法規逐一檢視，以作為我國推動族群發展政策與立法作為之參考。

本計畫研究之層次就價值體系而言，有必要就憲法之中內含之價值體系加以深入釐清，包含多元主義／多元文化主義原則（Will Kymlicka，1995；Charles Taylor，1994；李震山：2005；李建良，1998；林超駿，2004）、制度性保障、平等原則與差異原則（吳庚，2004：120-125、177-184）。其次將憲法內涵與重要國際公約產生對話與連結，作為我國推動族群發展的整體規範性框架與價值體系。再從此一框架與價值體系演繹我國推動族群政策的整體性政策內涵、具體政策目標與重要法制建構議題。最後是全面檢視現行法律，說明法規調適之方向、項目、理由，以及優先性等。

## 第二節 問題意識與研究目的

我國由於政經發展變遷之關係，國內多元文化之特質已日趨明顯，並在憲法增修條文與其他法律規範中獲得肯認。不管從哪一個角度來看，國家肯定多元文化除了是我國的基本國策，各項規範之間也已具體交織出法制保障的架構。在各種多元文化中，長久以來又以「多元族群社會」的逐漸形成最受注目。除了原住民族之外，陸續來台之閩南、客家、外省族群，乃至近來急遽增加的新住民等族群，皆共同形塑並交融出了我國豐富的多元文化態樣。此外，為保障多元族群社會中的少數與弱勢，我國亦自 1996 年起陸續成立了原住民族委員會、客家委員會等「族群型代表性行政機關」，以推動各該族群之事務。即便如此，誠如本案需求書所言由於我國尚未有國家層次之整體族群發展觀點與論述，因之截至目前為止整體政策方向也尚未統合，以致缺乏更具系統性之法制基礎。

有鑑於此，研究團隊在與委託單位充分溝通之後，確立以原住民族、客家、新住民等三大族群來做為本次研究案法制盤點之主軸。預計透過法制面、政策面、國際面、調適面等四大面向，擬定下列研究方向：

- 一、盤點現有之法律規範；
- 二、研提我國族群發展之整體性政策內涵與具體政策目標，並界定我國相關法制建構之關鍵性議題；
- 三、由前述政策內涵與目標出發檢討現行法規；
- 四、在重要性、迫切性、可行性等考量下研提法制調適項目（含組織法）與建議，依研究成果研提短、中、長期之法制調適策略和政策建議。

### 第三節 研究方法與進度說明

針對計畫範圍與工作項目，本研究依照本案研究計畫需求書規定，決定將採取以下四種方法進行各類資料的蒐集與分析，分別為：

1.文獻分析法：本計畫將蒐集我國推動族群政策相關法規與現行政策內涵與目標、實務運作機制等，並予比較、檢討。

2.比較法研究法與法學方法：本研究除盤點我國現行法制之外，亦希望了解國際人權公約對我國之族群發展法制與政策之影響。

3.焦點團體訪談法：本研究採用焦點團體訪談法的目的有二：（1）瞭解人員及組織對我國推動族群政策與法規調適的意見；此一階段（期中報告前後）將舉辦1場焦點團體訪談，將邀請行政機關、族群相關領域學者專家6人，以確定本研究之理論基礎；（2）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，再度藉由舉辦第2場焦點團體訪談，邀請行政機關、相關領域學者專家與會，俾利提高本研究之政策建議的周延度與可行性。綜上，本研究舉行2場焦點團體訪談，焦點團體訪談人次計12人次。

4.深入訪談法：由於本計畫涉及族群發展的整體性政策內涵、具體目標與法規調適，關係到不同族群的政策走向與規範，有鑑於相關議題具有一定程度之敏感性，本計畫主持人或協同主持人對無法參與前述焦點座談或有進一步需要對談之學者專家、各族群代表人士進行深入訪談，並以一對一的非公開訪談方式，請其表達各自的立場與原則。由於深度訪談乃焦點座談之補充，訪談3

人次。

本研究規劃在前述的資料蒐集後，完成下列研究目標與事項：（一）族群整體性政策內涵、具體政策目標與法制關鍵議題；（二）檢視現行法律，研究族群法規調適之方向、項目、理由，以及優先性等。

本研究計畫進行項目以及進度詳述如下，第一至第六個月份包含文獻蒐集與分析。在此基礎下，焦點團體與訪談舉辦將於第二個月至第七個月舉行，並於第四個月繳交期中報告。之後，持續進行政策與法制分析撰寫，並於第八個月完成期末報告。

#### 第四節 分析架構與章節安排

本計畫的分析架構如下：

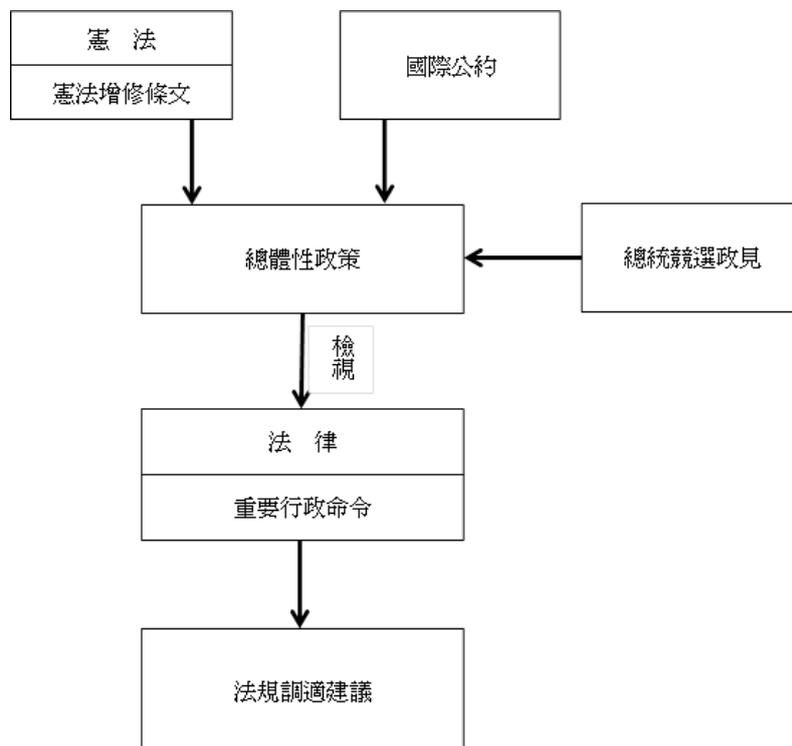


圖 1-1 族群發展政策之法制分析架構圖

資料來源：研究團隊自繪

本計畫的章節安排如下：

第一章為緒論，說明本計畫之研究動機、問題意識與研究方向、研究方法與分析架構，以及初步法制盤點與研究發現。第二章為文獻分析。第三章說明我國族群發展總體性政策之建構，分析現有學說之立場，並試圖從憲法、國際公約與國內法尋繹出所蘊含之價值體系，再從法規價值體系演繹出制度框架，即為本計畫所欲建構之族群發展整體性政策，此一總體性政策亦會納入總統當選人之政見，作為當代政府所欲凸顯之作為。第四章為我國族群發展具體政策目標及關鍵性議題。第五章則由前述政策內涵與目標出發檢討現行法規，並在重要性、迫切性、可行性等考量下研提法制調適項目與建議，依研究成果研提短、中、長期之法制調適策略和政策建議。第六章為本計畫之研究發現與後續研究建議。

## 第五節 初步法制盤點與研究發現

本研究針對涉及原住民族、客家人、新住民等三大族群之現行法制進行初步盤點，並以法律為主、涉及重要政策性議題之命令為輔。初步盤點後有以下發現：

首先，前述三大族群中以涉及原住民族之相關規範最多，總數約達 50 餘種，客家部分則僅有 9 種。其次，新住民部分，直接以「新住民」為規範標的之法規目前僅有 1 種，即：「新住民發展基金收支保管及運用辦法」。

最後，再行細部盤點後發現，由於新住民概念較之前兩者而言更形廣泛，實有必要再予以細分。在將新住民細分為大陸配偶、外籍配偶、新移民等不同概念群體之後，發現實際涉及新住民權益之法令規範亦有不少，但相關規定大多散見於其他相關法規。

由此可知，在實際檢視上述三大族群議題時，原住民族客家部分由於議題相對明確且集中，因此盤點與檢討時宜直接聚焦在以各該族群為法規名稱的規範，再加以討論即可；至於新住民部分，由於此一概念框架下當中還包含了不同的概念群體，因此需要更進一步彙整散見於各法規中的規定，以便確定關鍵議題所在。

本計畫之初步研究發現如下：

一、我國目前法規對於「民族」、「族群」沒有特別定義，似乎被認為是已知

的概念。

- 二、我國法規指涉原住民集體時，均使用「民族」，而在客家基本法中指涉集體時，卻使用「族群」一詞。至於新住民，法規似乎不再區分個人或集體，不會出現「族」、「族群」，更不可能用「民族」一詞。這種情形同樣適用在更細的類別，如外籍配偶、大陸配偶或非本國籍配偶。
- 三、對於原住民族的認定似乎是以血統為主，對於客家人則為具有客家血緣或客家淵源，且自我認同為客家人者，固然有血緣因素，但加上了客家淵源且認同客家人者，似乎包含了建構論所持族群是被建構之主張。至於新住民則是一個統稱，並沒有定義。至於外籍配偶、大陸配偶或非本國籍配偶更接近民法或一般行政法規的界定方式
- 四、原住民族基本法在規範原住民的法律上權利時，對於項目規範的較為清楚，而且大都使用「權」、「權利」稱之，例如教育之權利（原住民族基本法第七條）、原住民族傳播及媒體近用權（原住民族基本法第十一條）、原住民族工作權（原住民族基本法第十七條）、原住民族土地及自然資源權利（原住民族基本法第十九條），也有使用權益一詞，例如原住民族之兒童老人婦女及身心障礙者相關權益、原住民族司法權益（原住民族基本法第二十六、三十條）等等，尤其是原住民族基本法雖非憲法，但其第一條規定：「為保障原住民族基本權利…」與第二十九條規定政府應保障原住民族尊嚴及基本人權，即有將原住民族的權利提升至憲法位階之意味。
- 五、相較之下，客家基本法只有第十二條規定客家族群傳播及媒體近用權，其餘條文均使用「權益」稱之。至於新住民則幾乎沒有使用「權利」或「權益」規範之。
- 六、原住民族基本法規範的方式較多是：「政府應如何（政府義務）+原住民族權利或權益」的公式，客家基本法除了第十二條相似之外，其他都是規範政府之職能或義務，至於新住民的部分較多是規範政府的職能或行政程序之規定。
- 七、以規範的面向與強度而言，原住民族相關法規多過客家族群相關法規，客家族群相關法規似乎又多過新住民相關法規。尤其原住民族牽涉到主權與自治議題，與客家族群或新住民之需求相異甚大。
- 八、原住民族與客家族群在中央政府或地方政府有族群型代表機關，新住民依事項而有不同主管機關，但以內政部入出國移民署或戶政、社政機關為主。

- 九、原住民族基本法第四條有關原住民族自治，以及第二十九條規定：「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。」雖然 2016 年 8 月 1 日蔡英文總統向原住民族道歉文中有提及，將於憲法制定或修訂時，以專章保障原住民族各項權利，但目前尚未完成。而客家基本法自 2010 年通過施行已逾六年，是否加以調整或豐富亦有待討論。
- 十、所謂政策是政府之作為與不作為之總稱，我國族群發展之規定散見於各種法規，各級政府機關亦規劃各項具體政策，以致於有認為我國並無族群發展之總體性政策。若能從憲法、國際公約與國內法所蘊含的價值體系演繹出制度框架，並納入總統當選人政見，或許即構成我國目前族群發展之整體性政策。

我國推動族群發展政策之法制盤點與調適

## 第二章 文獻探討

### 第一節 族群概說

就目前學界普遍的共識來看，族群一詞所對應的英文大致是 ethnicity、ethnic group、ethnic minority 等，這類具有相同 *ethnos* 希臘字根的詞語（王甫昌，2003；張茂桂，2003；蔡友月，2012）。而 *ethnos* 的原始意義，最初是指那些既非基督教也非猶太教，但具有相同祖先、血緣的「異教徒」。不過，這樣的定義到了羅馬帝國之後，轉而被用來指稱所謂的「外國人」。特別是那些身處被征服地區的人群或是所處社會階層較低的貧民等（張茂桂，2003）。由希臘與羅馬時代間略有差異的定義可知，不同時代由於社會組織、制度以及文化的不同，因此會產生不同的族群分類。

即便如此，族群一詞在當代學界基本上被認為是一種特殊的人群分類方式。通常意指在大社會（如國家、民族）中主張、相信，甚至是被其他群體認為在血緣、體質、文化、意識等層面具有某些相同的特徵（如：共同的來源、祖先、文化、宗教信仰、語言、風俗習慣等），而足以和他人產生區別的獨特社會群體。由這樣的定義可知，學界一般是通過主、客觀的面向來定義族群。對此，學者王甫昌（2003）從族群分類、族群認同以及族群意識等三個角度，來分析族群概念。他將族群的概念定義為：

族群是指一群因為擁有共同的來源，或者是共同的祖先、共同的文化或語言，而自認為、或是被其他的人認為，構成一個獨特社群的一群人。（王甫昌，2003）

由上述的定義，可以發現當中蘊含了主、客觀兩種不同的要素。先就客觀層面來看，族群其實是一個被認為在祖先、文化等方面，具備了某些容易識別、清楚可見的識別特徵，且可以和他群產生差異的群體。因此，共同來源或共同祖先（也包含文化、出生、起源等）是人們以「族群」概念來進行人群分類時最重要的要素。值得注意的是，雖然此處共同來源與祖先的說法

看似客觀，事實上由於人們在各個面向（如：文化、血緣等）上的共通性存在了各種可能的解釋空間，因此，這些概念的實質內容其實還是相當模糊。在意識到模糊性的前提下，當代學界基本上認為探究「族群到底是什麼」這類本質性的議題並沒有實益；我們真正應該探索的其實是人們是不是真的選擇以族群來作為識別基準，以及實際上人們用了什麼方法來識別我群與他群之間的差異（王甫昌，2003）。

既然族群的認定沒有本質上或客觀上的標準，可以想見實際的判斷其實集中在主觀之上。就主觀面來看，團體認同是族群的另一項特徵所在。具體來說，上述這個自認具備獨特特性的群體，往往也會被社會中的其他人認定具備某些特殊特徵，進而有著某種「相對性的認同」。換言之，在確認自己是誰的過程中，人們通常必須透過把自己和他人的特徵相互對比來達成。在這個界定「我群」的過程中，「他群」同時也會隨之確定。就這點來看，族群的認定涉及了社會不同群體間的對比與相互認定。這種相互認定的社會過程既包含了對自我、我群的「認同」，同時也蘊含了對他者、他群的「認異」。對此，王甫昌（2002a，2003）特別舉例說明，所謂的「本省人」的類屬其實是相對於「外省人」的分類；同樣的，原、漢的對比也是原住民在發展「泛原住民（族）」族群意識時所發展出來的對比概念。由於漢人本身是相對於原住民的類屬，對於那些被稱為是「漢人」的主流社群來說，這個概念本身可能沒有實質的意義，也不構成其自身的認同（詳下節敘述）。

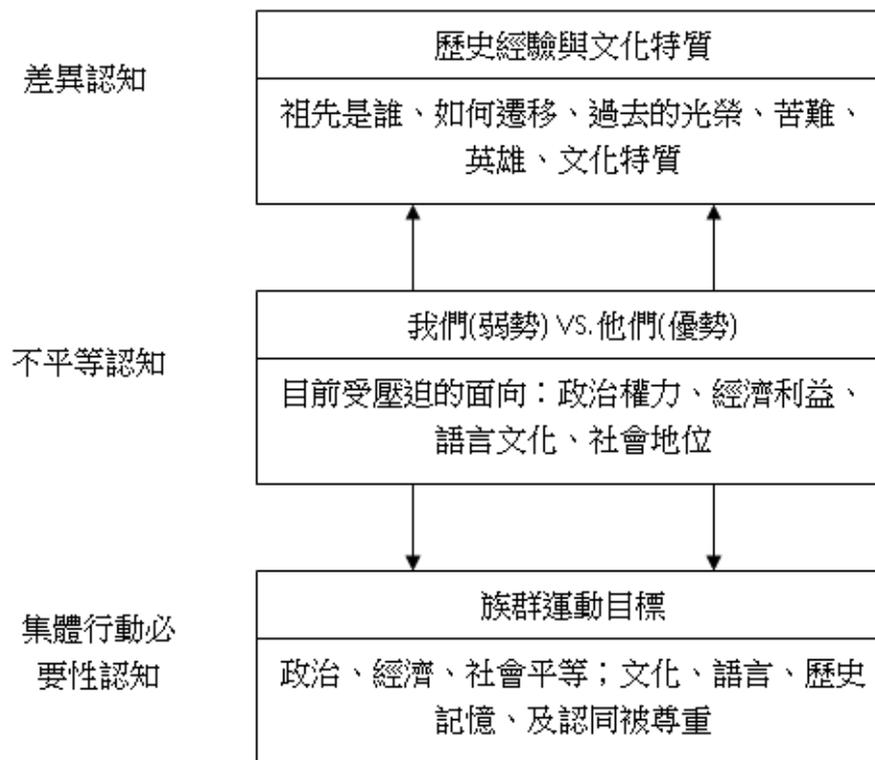


圖 2-1 族群意識的內涵

資料來源：（王甫昌，2003：17）

族群概念的第三項特徵，被認為是所謂的「族群意識」（王甫昌，2002a，2003）。此處涉及到差異認知、不平等認知、集體行動必要性認知等三個不同層次的理念元素。由於族群概念強調「我群與他群」的差異識別（差異認知），這種將自己與他人相互比對與區別的過程，除了會產生「人、我」之間的區分之外，也同時規範了自己應該如何對待並與其他群體交往，進而影響到整體社會中的資源與權力分配。

在檢視資源與權力分配機制的過程中，群體成員經常會產生「不平等認知」。也就是說，該群體認為自己或其成員因為某些無法改變的因素，使得他們在政治、經濟、或是社會等不同層面受到不公平的對待。這種集體認知與歸因的過程，使得原本僅是個人層次的負面遭遇（如：歧視、差別待遇等），拉高到集體層次的不平等認知。對此，優勢群體（如：白人）一般不會把自己優勢的地位或因此所獲得的好處，歸因為自身身分或是不公正的分

配體制使然。優勢群體更常將之解釋為個人努力的結果。反過來看，不平等認知經常是由弱勢者觀點出發，所發展出來有別並相對於優勢觀點的「弱勢者意識」〈王甫昌，2003〉。

當然，一旦意識到自己乃至整個群體只因為某些先天上的差異，就受到差別或是不平等的待遇，群體之中必然會有人希望採取集體行動來改變目前不公平的分配制度。「集體行動必要性認知」也由此而生。這個族群意識元素，又可以再細分出兩個相互關連的判斷要素。第一個涉及到對外在情勢的判斷，也就是行動者必須衡量當下的各種情勢，判斷集體行動是否有可能成功。與此息息相關的則是個體動員的問題。由於集體行動的成功最終還是有賴於個體層次的協動，因此群體必須設法激勵其成員，使之願意參與集體行動〈王甫昌，2003〉。

總之，當代社會的族群討論，多把焦點放在主觀的討論，而不再強調「族群本質」這類客觀的論述。這樣的轉變，基本上也影響到學界族群理論的開展。以下本文嘗試對相關理論進行鳥瞰。

## 第二節 族群研究理論發展

台灣的族群研究大致從 1980 年代中葉以後開始興起（王甫昌，1994，2002b）。不過，誠如王甫昌（2002a）所言，整體而言台灣的族群研究並非獨自開展而成，而是受到國際理論典範的影響。由於為數眾多的台灣族群研究者都有在美國留學的經驗，加上國際族群研究學界是以美國為旗手，因此不管是在研究旨趣、觀點、還是理論假設上，美國的經驗都是台灣最主要的參照對象，相關研究也受到美國典範的引導。

至於美國的族群研究，一般認為起源於 1960 年代中末期到 1970 年代初期。當時由於美國黑人民權運動、反越戰等社會運動的興起，使得少數族裔極力爭取希望能夠在大學中設置相關科系（施正鋒，2011）。當然，1960 年代以前還是有族群議題的討論，只是當時的理論典範全部都屬在「同化論」（assimilation）的範疇。至於 1960 年代之後，則經歷過三次的轉折：1960 年

代以前為同化論時期、1960-80 年代則是多元論時期、1990 年代之後則進入建構論時期（王甫昌，2002a）。至於實際的理論，除同化論之外，較常見者有四：原生連帶論（primordialism；或稱原生論）、工具論（情境論）（instrumentalism; situationalism）、邊界論（boundaries approach）、建構論（constructivism）（江明修，2012）。以下，本文將以夾敘夾議的方式，將三大典範時期與四個主要理論一併分析。

### 一、同化論時期：1960 年代以前

1960 年代以前，美國族群關係研究主要關心的課題，是如何把來自四面八方的移民融入主流社會的問題。由於世界各地湧入美國的新移民有著不同的語言、習慣、風俗信仰，因此在當時同化論主導的架構下，1920 年代發展出所謂的「大熔爐」（melting pot）思潮。也就是說，論者主張將不同族群融合淬鍊之後，精鍊出比原有族群還要更優秀的群體（王甫昌，2002a，2002b，2003）。在這種想法下，族群關係討論的最終結果是完全同化；而所謂的「族群」，則被用來指涉那些剛剛進入美國社會，而正等待「被同化」的次文化團體。

有關族群團體之所以會形成以及如何凝聚的問題，當時的學界認為與「原生連帶」（primordial ties）有關。根據原生連帶論的看法，個人之所以會對所屬族群產生認同，主要是因為血緣和文化共通性形成的原生連帶使然。在這種看法下，研究者認為這種強調出生背景、傳統性、歸屬性的社會連帶，是一種以非理性特質為主導的「前現代」社會組織方式。它和當代結構趨於分化，並以資本主義市場經濟為主導且強調成就取向的現代社會分工模式顯然不同。可以想見，此一時期的研究者基本上將族群這類原生連帶視為是現代化的障礙。同樣地，原生連帶說認為「族群」議題也會在主流價值逐步深化之後，漸次失去重要性（王甫昌，2002a，2002b，2003）。

上述看法最明顯的實例，反應在美國芝加哥學派對種族關係的討論上。對此，論者認為族群關係的發展具有階段性。所有新的團體進入美國主流社會後，都會經過類似的接觸、競爭（或衝突）、順應、同化等四個階段。通常第一代移民只能到達順應階段，但他們的下一代就會逐漸被同化，接受美

國主流社會的價值，進而成為整體社會中的一員。既然同化是終極目標，學界在探究這群逐步走向同化的群體時，也多把重心放在他們適應和融入主流社會的障礙上。換言之，由於族群文化與認同都被認為是同化過程中的障礙，因此學者的工作便是指認並進而剷除這些同化的障礙（王甫昌，2002a，2002b，2003）。

## 二、多元論時期：1960-1980 年代

到了二次世界大戰之後，多數歐美國家都經歷了「族群復甦」（ethnic resurgence）的時期，也引發若干族群的衝突。其主要原因，在於許多移民後裔（特別是第三代）在第一代、第二代的同化之後，開始發現強調自身文化與認同的重要性。總總跡象都顯示，同化論主張族群會在現代社會中漸漸失去重要性的假設，顯然與社會現實不符。對此，學界認識到族群認同與凝聚不再只是血緣、文化下的一種必然，而是社會中一種必須「被解釋」的現象（王甫昌，2002a，2002b，2003）。

在上述的社會背景下，學界對族群關係的研究取向出現了典範轉移。多元論（pluralism）隨之興起。多元論者認為，在一個社會下，只要當中的各個族群都願意效忠相同的政治體系，並在經濟生活上和其他族群發生一定的互動，不同族群還是可以保存自己獨特的文化和認同。他們甚至可以選擇與其他族群保持一定的距離。換言之，這個時期的研究不再把族群看成障礙或落後的表徵，反而傾向積極維持差異，使社會能夠在多元之中擷取各個文化的長處，進而促成社會長遠的發展。上述的轉變使得這個時期不再以「族群同化」作為族群關係為終極目標。論者對社會的隱喻也不再以過去的「大熔爐」為基底，去強調大家必須想方設法努力融合在一起。論者改以「沙拉盤」來描述各族群的關係。也就是說，族群就好像沙拉中五顏六色的各式蔬果，每種都有人體所需的獨特養分；至於沙拉醬，則是串起整盤沙拉並使之能和他者區分的精髓所在。換言之，它象徵著社會的共通的文化與價值（王甫昌，2002a，2002b，2003）。

總之，多元論時期雖然依然假設族群團體的存在有其客觀性，但同化的結果使得客觀的特徵與主觀的認同出現分離。換言之，族群的凝聚無法客觀

推知，而是必須被解釋的現象。同樣地，原生連帶論也被「情境論」（situationalism）所取代。族群的凝聚與認同不再是必然的結果，而是個人面對當下社會情境的適應與競爭策略，是一種選擇，甚至是被動員的結果。換言之，現代社會的結構不但沒有消弭族群的重要性，反而創造了有利動員的環境。

### 三、建構論時期：1990 年代之後

1980 年代以後，隨著冷戰結束以及共產體制的瓦解，新的國際情勢使得學界對族群問題的看法也連帶出現變化。特別是前南斯拉夫土崩瓦解之際，引發嚴重的內戰，並以「種族淨化」（ethnic cleansing）作為戰爭的一環，都引發世人的關注。在此同時，全球化使得移民增加，世界各國都經歷境內族群組成的多元化與複雜化，通婚等跨族群經驗也使得族群認同更趨多元。換言之，在祖先來源多元且混合的情況下，族群意識和認同的持續顯然不是本質意義上必然的結果，而是對於族群界線的主觀認知（王甫昌，2002a，2002b，2003）。至於這個界線本身，則會隨著時空而改變。換言之，族群乃是人為建構出來的分類方式；人們認同的範疇與內涵，也同樣是行動者建構的產物。

自此，建構論正式興起。而過去的理論都被認為具有本質論（essentialism）的假設於其中。由於這樣的轉變，使得論者研究的重心逐漸轉向族群意識與族群認同之上。換言之，過去被認為可以由客觀的由血緣、文化等因素直接推導出來的東西，現在被認為是建構而來的產物，甚至是集體形塑與社會動員而來的結果。同樣地，相對於其他認同（如：性別、階級等），論者認為族群僅是個人許多社會身分交錯下的一項而已，其本質上並不具有高於其他認同的必然性。最後，過去多在國家的概念下討論族群議題。現在則發現跨國影響的重要性（王甫昌，2002a，2002b，2003）。

## 第三節 族群議題的本土開展

### 一、四大族群的分類

就台灣社會目前常見的區分來看，一般最常見的說法是原住民族、客家、閩南（福佬）、外省等四個類屬所組成的「四大族群」。晚近則因為外

籍配偶的大量增加，使得新住民也構成台灣的第五大族群。自此，「五大族群」的說法也相當盛行。不過，誠如王甫昌（2003）對四大族群分析，上述這四個屬類的區分，其實是把台灣歷史上不同時期的三種相對性的族群類屬區分，即原住民族與漢人、漢人中的本省與外省，以及本省中的閩南與客家放在同一平面並予以合併看待的結果。仔細分析各自的歷史與社會背景，就會發現上述的相對性區分時代背景不同，問題結構也各自有異。所謂四大族群的分類，呈現出以下的樣貌：

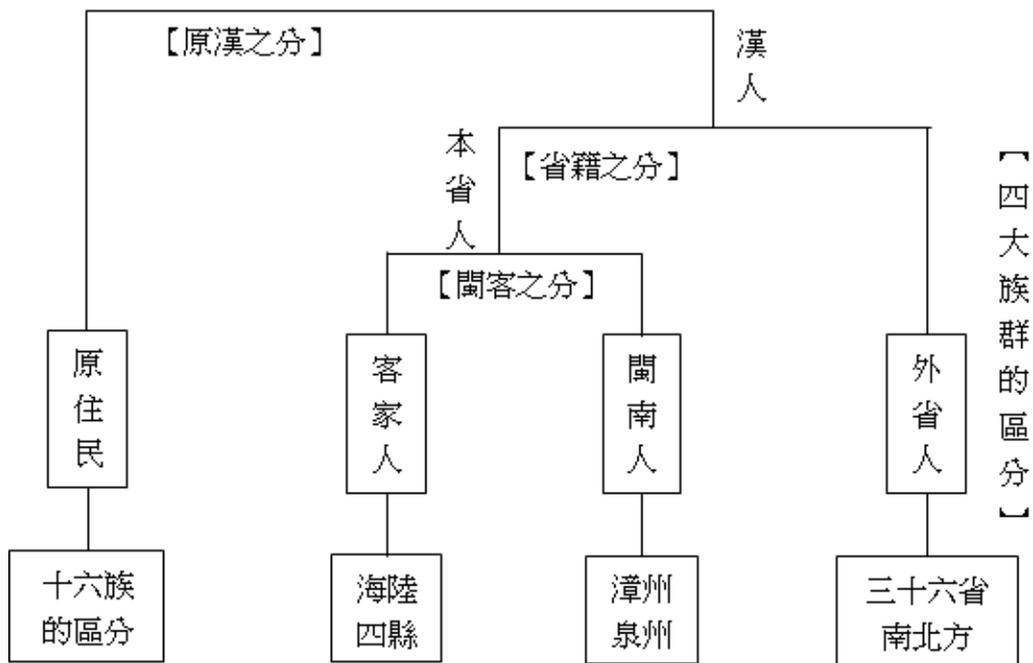


圖 2-2 台灣四大族群在人群分類上的組成

資料來源：修正自（王甫昌，2003）

質言之，原住民族的認同其實是相對於「漢人」而產生的族群區分。而原漢關係中所蘊含的其實是「去殖民」和社經地位不平等的問題。也就是說，在台灣過去的歷史中，原住民族各族之間原本並不存在「泛原住民」認同。一直要到 1980 年代原住民族運動之後，整體原住民族的認同才孕育而生。同樣的，本省、外省的區分與國家認同及政治態度有著更深的根源。也就是說，所謂本省的認同或意識，一定是相對於外省才存在。與此類似的是閩南與客家的區分，在前述本省與外省的區分上，閩南與客家雖然有語言、

文化上的差異，但就政治態度而言這樣的區分並不重要。所謂的客家，是在對應閩南時，因為涉及到利益衝突與資源分配的問題，加上近來承認政治的興起才會被特別提及。換言之，學者認為強調歷史語言文化上的差異，才使客家的身分與認同得以確立（王甫昌，2003；張嘉尹，2008）。

整體而言，上述的族群分類與轉變，很大程度都是族群運動與動員後的結果。具體來說，泛原住民的概念與 1984 年原住民族權利運動息息相關；1987 年的客家文化運動也與客家認同的興起有著密不可分的關係。至於外省族群的弱勢族群意識，則與 1990 年代之後台灣的民主轉型有關（王甫昌，2002a）。就台灣族群類屬出現的順序來看，大致呈現下表的態樣：

表 2-1 台灣近代相對性的族群類屬出現時機與狀況

相對性的族群類屬	出現時間
本省外省的區分	1970 年代以後
原漢的區分	1980 年代初期
客家閩南的區分	1980 年代中期以後
外省閩南的區分	1990 年代以後

資料來源：參考（王甫昌，2003）

上述四大族群的分類除了在學界獲得廣泛的援用之外，民間乃至政府機關也使用類似的看法。在行政院「中華民國國情簡介」中的「族群」介紹，基本上也採取了四大族群加上新住民的分類。誠如學者張茂桂（2003）所言：「『四大族群』、『多元文化』現在可以說已經是當前台灣既定的『族群』政策」。值得注意的是，雖然四大族群幾乎已成定論，但一般認為四個群體中除了原住民族與客家族群之外，閩南與外省族群並沒有特定鮮明的族群運動訴求（王甫昌，2002a）。

質言之，由於原住民族在人口比例、社經地位、社會文化上均處於絕對弱勢，因此原住民族運動主要追求的目標，是上述各個面向的平等與尊重。至於客家文化運動，則是因為客家語言和文化迅速流失，以至於客家認同也

逐漸消失，因此論者希望喚起民眾意識並期望政府在文化復振上扮演一定的角色。此外，雖然學界通說似乎是傾向採取主觀說來進行族群認定與認同，但由於目前原住民族身分法對原住民族身分訂有明文，因此原住民族的認同明顯會受到法律制度的影響。當然，就目前平埔族爭取身分與認同的歷程來看，法律制度也不時會受到挑戰，致使族群的疆界出現變動。

## 二、新住民的出現：第五族群？

再就新住民的部份來看。自 1970 年代以降，台灣即有一群被稱為「外籍配偶」的群體移居台灣。由於這個群體主要以女性婚配來台居多，早期民間多以「外籍新娘」稱呼之。後來經過行政院婦女權益促進會發函通知各單位之後，此群體被改稱為「外籍配偶」。不過，外籍一詞本身明顯具有排除的意味，特別是在歸化取得國籍之後，仍以「外籍」稱之明顯不妥。另外，新娘、配偶等用語在概念上一開始也隱含把這個群體在框架在婚姻、家庭的制度下。有鑑於此，2003 年婦女新知基金會舉辦「外籍新娘-外籍配偶」的更名活動後，「新移民女性」一詞逐漸取代前述稱謂。民國 96 年之後，內政部以「內授移字第 0960946753 號函」發文各單位，將新移民子女定義為「子女出生時，其父或母一方為居住台灣地區設有戶籍國民，另一方為非居住台灣地區設有戶籍」（夏曉鶯，2000，2001，2005，2006；詹火生，2014）。除了上述以婚姻為主的移民之外，台灣尚有短期移工這一類型。其中，男性部分主要來自泰國、菲律賓與印尼，並從事勞力工作；女性則是以東南亞為主，並從事家庭幫傭與照護工作（紀駿傑，2014）。

上述兩類群體，一般將之統稱為「新住民」（紀駿傑，2014）。近年來，從各種法令的修正與更名，都可以看出「新住民」的用法有漸漸取代其他稱謂的現象，諸如：「全國新住民火炬計畫」<sup>1</sup>、2015 年設置之行政院層級的「新住民事務協調會報」等，皆是以新住民概念為名，並希望通過了解新住民內部不同的需求與立場，進而達成權益保障的目的。此外，2015 年 11 月 30 日行政院修正公布將原「外籍配偶照顧輔導基金收支保管及運用辦法」，

---

<sup>1</sup> 詳見中華民國內政部移民署全球資訊網業務專區「全國新住民火炬計畫」：<http://www.immigration.gov.tw/np.asp?ctNode=32967>

正式更名為「新住民發展基金收支保管及運用辦法」，並自 2016 年 1 月 1 日施行。因此 2016 年 3 月依「台內移字第 1050961104 號函」，原本之「外籍配偶照顧輔導基金補助作業要點」亦更名為「新住民發展基金補助作業要點」。在收支辦法第一條將臺灣地區人民之配偶為外國人、無國籍人、大陸地區人民及香港、

澳門居民等界定為新住民。由此可知，新住民一詞已經逐漸定著。但司法院發布「司法院辦理補（捐）助駐法院家事服務中心辦法」、「改任少年及家事法院法官辦法」、「法院設置家事調解委員辦法」及「程序監理人選任及酬金支給辦法」等行政命令皆使用「新移民」，且未界定其內涵。

即便新住民的概念日漸通用且相關研究逐漸增加，但對於新住民是否可以被放進目前通用的四大族群，進而擴充為「第五族群」，目前學界尚有相當爭議。例如，林修澈（2016）的研究便認為就新住民的屬性而言，由於該群體絕大多數是通過婚姻移民而來，並以個人身分進入家庭，接著再更進一步融入既有四大族群的脈絡體系之下。對此，學者認為其性質顯然與原本四大族群有別。此外，由於新住民往往是以「個人」婚嫁的方式移居台灣，而不是以整個家族為單位進入台灣，再加上其聚居亦不固定。因此，他主張新住民不是族群。當然，也不存在著所謂第五族群。移民署官員亦提出此問題：

「我想先請教你們對『族群』的定義是怎麼去敘明？因為就新移民來講，他好像不太屬於族群的一環，就整個架構來講，新移民內部的族群也分很多種，適不適合把他放在族群底下成為另外一個滿重要議題去發展，這個可能就要先釐清，因為既然是法制盤點，這點就會滿重要的。」（A3 訪談稿，105/12/12）

不過，其他的研究採取了截然不同的看法。目前學界採取普遍的看法，是在既有原漢、本省外省、閩客之外，再依據「原始國籍的區別」再行分類（江明修，2012；楊文山，2014；劉阿榮，2005）。對此，誠如楊文山（2014）教授所言，相對於台灣原有的四大族群，新住民本身來自不同地區或國家，因此各自使用的語言迥異，生活習慣與風俗信仰也各不相同，這個

群體原本並不具備族群的特質。問題是，當新住民因婚姻關係而融入台灣社會且依法取得我國國籍之後，法定身分上便與其他族群無異。因此，雖然其出生地與原生國籍不同，語言、文化、信仰與習慣也不同，一般仍會將之視為是不同於我國既有四大族群以外的族群類屬。

換言之，雖然新住民彼此之間可能存在著各種差異，但其共通性在於他們都是近期才融入台灣社會的群體，各項特徵均與主流社會不同反而成為他們共通的特性。由於這個緣故，晚近討論本土族群議題的主流教科書（如：紀駿傑（2014）），也多把新住民列為探討族群關係中重要的一項。值得注意的是，不管概念上是否要把新住民視為族群。其內部都是充滿高度異質性，難以一概而論。舉例言之，根據學者張翰璧（2007）對客家地區不同原生國別的研究發現，印尼籍的配偶多以客語來與子女溝通。因此，他們肩負了客家文化傳承的角色，並融入了客家族群之中；至於越南籍的配偶，則非常重視越南語和越南文化的傳承。換言之，在討論新住民議題時，應注意其內部之差異性。

### 三、小結：本研究盤點與分析的對象

在總結上述分析之後，本研究所分析的台灣族群結構與分類，大致符合施正鋒教授所闡釋的族群圖像：

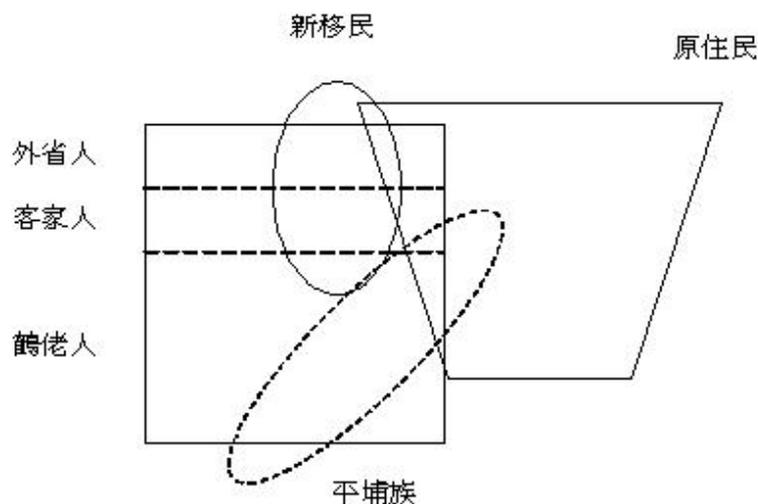


圖 2-3 台灣族群圖像

資料來源：（施正鋒，2006）

但有幾點值得特別說明。首先，有關於新住民（新移民）的定性問題，本研究並不嘗試做出細部的判斷。但依照委託機關的建議，新住民的相關法制屬於本研究盤點的範圍。在這個意義上，本研究將新住民列為「我國族群發展政策」的範疇。但此項界定亦符合我國族群概念的通說。其次，誠如上述，台灣四大（或五大）族群中，僅原住民族和客具有明確的族群訴求。研究團隊初步盤點之後，亦發現制度上並無明確的閩南與外省法律或政策。依委託機關建議，考量研究期程與議題限制，尚難就其他族群法制面以外議題深入討論。最後，由於現階段政府政策已將平埔族身分認定列為重點，並在蔡總統 105 年 8 月 1 日向原住民族道歉演說中多次提及，因此本研究亦將之列入原住民族檢視之一環。

#### 第四節 族群議題的制度分析

上述一系列的分析，基本上是從社會學、人類學的角度出發，並通過主客觀兩個層面來捕捉族群的概念。因此，相關文獻亦廣泛為各界所援引。但上述概念上的鳥瞰卻存在了一處明顯的理論缺角，即：制度面的分析。質言之，集體行動鮮少是目的本身，個體之所以會需要集體行動，一般都是為了要尋求制度性的改變。就台灣的發展經驗來看，亦是如此。換言之，1980 年代之後之所以出現風起雲湧的族群動員，很大程度就是希望能夠改變當時的制度。在這個脈絡之下，憲法獲得了增修，族群相關立法（如：原住民族基本法、客家基本法等）也獲得制訂。負責族群事務與政策規劃的「族群型代表性行政機關」（原住民族委員會、客家委員會）也在 1996 年之後陸續設立。由此足見，制度一旦發生改變，久而久之就會逐漸改變人們對於族群的分類、邊界、族群意識，乃至整體的族群想像。總之，制度在族群分析中扮演了相當重要的角色。

##### 一、族群、種族、民族的概念區分

從制度面來看，整體憲政秩序的改變對我國整體族群關係必然有著巨大的影響（李建良，2003）。觀諸中華民國憲法本文，條文中使用了民族（第 5 條、第 26 條）、種族（第 7 條）、內地生活習慣特殊之國民（第 135 條）、以及「邊疆民族」（第 168 條、第 169 條）等概念。大體來看，憲法本文的用

法概念上近似於西方「少數民族」(national minority; minority)，也就是用來指涉漢人以外或是不同於漢人社會的民族。這點從總綱第5條「各民族一律平等」的規定即可看出。誠如學者施正鋒(2006, 2008)所言，此處大致是把漢、滿、蒙、回、藏、苗、瑤等都視為平等之「民族」。至於第二章有關人民權利義務的第7條，規定「不分男女、宗教、種族、階級、黨派，在法律上一律平等」的用法，則又非常接近於西方「種族」(race)的用法。由於我國憲法本文中並未提及族群，實際提及的概念為種族和民族。因此實有必要從學理的角度，來對此三項概念進行耙梳。

### (一) 民族

就民族的概念內涵來看，不少學者把民族、族群、種族當成同義詞。比方說，林修澈(2016)近期的研究就把兩者以「族群=民族」的方式來表達。具體來說，雖然他的研究中清楚指出，民族與族群在英文語源(nation/ethnos)和概念側重(文化/國家)上都截然有別，但兩者大體上都可以放進「我群」的概念下來理解。在這個意義下，他認為兩者沒有再做特別區分的必要。同樣的，王明珂(1997a, 1997b)也整理了學者過去對民族的定義，他認為過去學者對民族的看法大體是：「民族是有共同血統、語言、文化、生活習慣等的人群」(王明珂, 1997a)。就這個定義來看，民族與族群概念間的差異確實有限。

不過，誠如張茂桂(2003)所言，民族(nation)概念最大的特點，在於它是一種關於「主權」的近代政治主張。由於民族與當代國家概念、現代國家建構中之人民主權、領土範圍等概念息息相關，因此即便它有時會被當成族群、種族的同義詞，但有鑑於國家與民族間密不可分的關聯，民族經常又被稱為「國族」；此外，由於牽涉到主觀認同的問題，民族也經常被認為是民族主義或國族主義(nationalism)下的產物。具體來說，在當代國家建構中，為了發展出「人民主權」的政治概念，現代國家經常強調某種具有平等性的國民、同胞等概念類別，並希望以此來鼓勵集體情操，進而消弭內部的歧異，以便在對外事務上能夠取得團結的行動。

由於涉及到國家共同體的建構，因此一個國族經常也會把其中某些具有特定「族群特色」的文化、歷史等用來當作國族的起源。舉例而言，雖然美國是一個世界各地移民所組成的國家，但它卻把 1620 年五月花號由英格蘭渡海墾殖的經過，當成其重要的立國精神。同樣的，中國民族的起源裡，華夏文明也經常被認為是整體文明開端。至於台灣社會，則經常把過去閩、粵等地移民「渡海來台」、「過黑水溝」的經驗，當成是整體台灣人的起源與象徵（張茂桂，2003）。由此可知，民族的起源經常是地方性、區域性的傳說，在不斷建構之後才逐漸演變為重要的國族建構的事件與說法。

除了上面較為通用的看法（文化 vs. 國家）之外，不同學門的學者也可能有不同的定義。舉例而言，王明珂（1997b）就從社會人類學的角度把「民族」一詞用來對應英文的 *ethnos*；而「族群」，則被用來對應 *ethnic groups*。對此，它認為前者是指族群體系中主要的，或最大範疇的單位（如：漢族、大和民族等）；至於族群則是指涉一個族群體系中所有層次的族群單位（如：漢族、客家人、華裔美人等等）。由此可知，在他的定義下，不管是民族還是族群，基本上都是被放在族群的概念架構下來思考，而不直接涉及到國族的概念。至於其他法政領域的文獻，則多採取通說「國族」概念來做區分。不過，誠如張傳賢、黃紀（2011）的研究所言，由於國家與國族的英譯皆為 *nation*，容易產生混淆。在處理相關問題時，有時必須以「族群認同」來取代「國族認同」的討論。

不論如何，由上面的分析大體可以得知，學界在探索相關議題時基本上把民族的概念看成是與整體國家認同的問題有關；至於族群則被認為是族群體系中所有層次的族群單位，亦或是國家框架或大社會底下的次團體。就此點來看，憲法本文所使用的民族概念，其實呼應了當時國族建構的需要。至於族群，可對於族群體系中的所有層次族群單位或社會下的次團體來進行討論。總體而言，兩者的區分依然有其意義。就本研究「我國推動族群發展政策之法制盤點與調適」而言，探討重心明顯是放在族群，而非國族的面向。

## （二）種族

再就種族的概念來看。種族與族群各自的概念所指為何、能否區分的問

題，在學界也經常出現爭論。正因為問題交雜難解，因此蔡友月（2012）在探討相關問題時，便採取了「種族/族群」並列的方式，來處理此一棘手的問題。不過，誠如她的分析所言，一般來說種族概念比較偏重體質、外表等特徵；族群概念則更偏重文化、歷史來源等因素。同樣的，楊文山（2014）在國發會委託的「我國辦理族群統計規劃之研究」研究案中，也對相關文獻進行了梳理。文中基本肯認了兩者的差異基本在於：種族與生理特徵相關連；族群則與行為和文化特徵有關。不過，即便種族與生理特徵高度關連，但由於當前學界多把種族視為是一種社會所建構出來的概念，而非基因或遺傳所決定的特徵。因此，在種族也具有一定社會性的情況下，兩者之間的關係其實依然交雜難解。不過，在對文獻進行檢視之後，該文認為在台灣的脈絡下，族群一詞其實同時包含了英文 race 以及 ethnic group 的概念。因此，他認為台灣的族群分類既包含外顯的生理特徵（如：皮膚、臉部面貌、輪廓等），也包含了語言、文化、宗教、地緣、國籍等其他分類上的區別。大體而言，不同學者間對這兩個概念可能存在著不同的解釋，因此學界對此問題的共識似乎是：這兩種人群分類的方式其實各自都蘊含了特殊的歷史形塑軌跡，並在社會、文化、政治等因素的影響下，對各自的概念進行了建構（蔡友月，2012）。

由於相關概念是一種建構與演進的過程。因此有必要回到概念史的角度，來對種族概念進行考察。大體來說，種族也是一種人群分類的架構，但它與族群最大的不同，在於它假定了社會可以依照人種先天的生物特徵以及「（社會/文明）進化」程度，來進行區分並做出排比。有了這個排比之後，我們還可以據以建構出相應的社會制度。此外，就歷史的角度來看，種族的概念與 16 世紀以來歐洲向外殖民的歷史，以及當時所盛行的「社會達爾文主義」（Social Darwinism）等息息相關。在殖民體制中，殖民者經常會透過這種具有歧視意涵的意識型態與制度設計，來合理化自身優勢並對被殖民者進行壓迫與剝削。有鑑於這樣的歷史，種族概念經常會與「種族主義」（racism）相連結。其中，南非的種族隔離政策（Apartheid）、納粹德國的「亞例安人種至上論」、以及美國過去的奴隸制度、黑白隔離政策等都是顯例（張茂桂，2003）。

就台灣的狀況來看，學者張茂桂（2003）認為過去 17 到 19 世紀末葉清朝對於台灣原住民族的統治，也反映出一種「中國傳統的文化種族主義分類法」。也就是說，當時的政策是帶有歧視地把所有原住民族都統一當成缺乏文明教化的「番」<sup>2</sup>來看待。然後再依據統治上的需要，依照番社對朝廷的歸順程度，區分為接受管理的「熟番」，以及不聽從朝廷號令的「生番」。生番被認為是「界外」之民，但某些居處在界外，但態度上已經歸順的番社，則被界定位階於生番與熟番之間的「化番」。總之，不管是台灣歐美的經驗，種族概念基本上都蘊含了優勢者對劣勢者所進行的定義與分類，以及後續透過上下階層或是隔離政策來將不同種族進行區分的措施。

由上述的分析可以知道，種族一詞由於帶有強烈種族主義以及歧視的色彩，因此學界已經不再以之作為分類的架構。當代對種族概念的使用，大多是將之放在「反種族歧視」（anti-racism）的概念框架下來進行分析。也就是說，目前學界是在否認社會可以依照某些人種上的先天特質，來把各種排比、階層、隔離的政策合理化的前提下，來使用該詞。質言之，19 世紀時種族一度被認是具有科學基礎的客觀人類分類；但在 1970 年代之後，這個概念被認為僅可用來分析諸如歧視、不平等這類負面概念，但種族本身卻不再是一個科學的分類（張茂桂，2003）。就這點來看，憲法本文的規定也非常近似於這類「反歧視」的用法。

## 二、族群議題的制度性開展

正因為憲法本文中沒有使用族群的概念，目前一般通用的四大或五大族群的說法，當然也難以適用。特別是在憲法本文「民族」的概念下，不管是閩南、外省、還是客家族群，其實都同屬「漢民族」。同樣的，憲法中原本也不存在原住民族的概念，而是被以邊疆民族的方式來理解。換言之，相對於漢族過去的原住民族是以他者化的「番」來理解，諸如清代的「生番/熟番」、日本時代的「高砂族/平埔族」、戰後的「山地同胞（山胞/平地山胞）」都是以漢族為本位差異識別下的產物（施正鋒，2006）。也因為如此，原住民族權利運動多年來所追求的三大目標：正名、自治、以及還我土

---

<sup>2</sup> 必須再次說明的是，番、蕃等詞語具有相當歧視的意涵，此處僅將之作為歷史用語來使用。此外，大體而言清治時期以「番」來指稱原住民族、日治時代則是使用「蕃」。相關討論可參考：（黃唯玲，2012）。

地，其中，正名就是涉及族群認同上重要一環。

在 1991 年的第一次修憲中，在有關國民大會代表、立法委員、監察委員席次的規定中，已經有「自由地區平地山胞、山地山胞」的規定。因此，學者江明修（2012）等人在研考會的研究報告中指出，從憲法在民意代表的名額分配上，就可以看出修憲者已經明確採取了「具有族群意識」（ethnic-conscious）的政策，更在政治權力的分配上採取了某種「族群主流化」的立場。有鑑於憲法根本大法的特性，它的規定本身就揭示了國家最根本、最重要的族群政策方向，以及基本價值決定。

即便如此，1992 年的修憲對原住民族的權利並沒有正面予以肯定。此外，山胞的稱號也遭到當時原住民族的反對。誠如現任原住民族委員會主委（時任台灣原住民族權利促進會會長）的夷將拔路兒於 1992 年時所言，山胞一詞具有殖民統治的色彩，且「胞」一詞暗喻同國同種，山地/平地的區分更會產生分化。因此主張「山胞」一詞隱含了扭曲歷史以及歧視的問題（張茂桂，2003）。對於原住民族正名的要求，直到 1994 年第三次修憲之後，增修條文第 9 條第 7 項才明確提及原住民地位：

「國家對於自由地區原住民之地位與政治參與，應予保障；對其教育文化、社會福利及經濟事業，應予以扶助並促其發展。對於金門、馬祖地區異同。」

誠如學者施正鋒（2006）所言，由當時這樣的規定方式是把原住民視為個體來看待，而不是從「原住民族」特有權利（*sui generis*）的角度出發。質言之，誠如前述夷將拔路兒所言，原住民「係對來自不同族群之『個人』的統稱...」。至於「原住民族」則包含了集體權的概念於其中。每位原住民對自我族群的認同，則被認為是一種自然權利。此外，把原住民族與離島地區並列，某種程度還是採取了邊疆民族、偏遠地區的態度。

對於原住民族權利的肯認，要等到 1997 年第四次修憲之後才正式實現。當時原住民族代表透過政黨協商，對增修條文第 10 條進行了兩項重大修正：

「國家肯定多元文化，並積極維護發展原住民族語言及文化。(第一項)國家應依民族意願，保障原住民族之地位及政治參與，並對其教育文化、交通水利、衛生醫療、經濟土地及社會福利事業予以保障扶助並促其發展。其辦法另以法律定之。對於金門、馬祖地區人民亦同。(第二項)」

上述的修正除了正式肯認了多元文化，也正式將原住民族的集體權概念納入其中。由於多元文化一詞正式被寫入憲法，因此有關於多元文化主義 (multiculturalism) 理念的探討和歐美各國的實際政策，也開始受到廣泛的關注和討論 (Stoett, 2005; 施正鋒, 2009; 張建成, 2007; 張茂桂, 2002, 2006, 2008, 2011; 張嘉尹, 2008; 廖如芬、張茂桂, 2010)。同樣的，「原住民族條款」入憲之後，由於相關規定是被放在「基本國策」中，因此有關它的規範性質、對原住民地位的保障究竟有何意義、其與憲法本文之關係為何，以及立法委託等問題，亦產生若干之爭議 (林明昕, 2006; 張嘉尹, 2008; 黃俊杰, 2003)。

姑且不論基本國策與實質權利間的關聯為何，在憲法肯認多元文化與保障原住民族權利與地位的基本國策確立之後，我國又分別在 2005 年與 2010 年相繼制定原住民族基本法與客家基本法，基本法與其他法律之間的關係 (諸如：定性、位階、競合等問題) 為何的問題，也在相關法律制定之後引發爭議 (孫煒, 2015)。除此之外，為落實原住民族與國家間的準國與國關係，憲法原住民族專章的訂定 (楊智偉, 2006; 憲法原住民族政策制憲推動小組, 2005) 以及族群平等法的制定 (江明修, 2012; 邱太三, 2009; 梁文傑, 2009; 廖元豪, 2009a, 2009b, 2011) 也引發不少討論。

## 第五節 族群型代表性行政機關與基本法相關問題

### 一、原住民族委員會與原住民族基本法

為了回應原住民社會長久以來的企盼，以及國際社會對原住民族重視的潮流，行政院於 1996 年開始籌備中央部會層級原住民族事務的專責機關，並在同年立法院審議通過「行政院原住民委員會組織條例」後正式成立「行政院原住民委員會」<sup>3</sup>。原民會是我國第一個中央層級的族群型代表性行政機關，它的成立除了是我國民族政策史上的突破之外，專責機關的出現也使得我國的原住民族政策更加具有一致性與前瞻性。此外，從政策統合的角度來看，原民會的出現也使得原住民族的資源更加整合，政策也更具有整體規劃性。

就原民會的發展來看，該會大致經過創會、精省、以及組改等三個階段，並歷經多次更名。每次更名都反映了我國民族（族群）政策的走向。1999 年，由於省府功能與組織的調整，原本的「台灣省政府原住民事務委員會」以及該會所屬的「文化園區管理處」歸併原民會。隨後 2002 年立法院審議通過原民會組織條例部分條文修正案，該會也在同年正式更名為「行政院原住民族委員會」。名稱從原本「原住民」變更為「原住民族」，意味著我國的原住民族政策正式由原本的「個人」朝向「集體」的方向演進。

進入 2010 年代之後，由於組織改造的關係，配合行政院組織法的修正，2014 年「原住民族委員會組織法」也正式通過。該會名稱也從原本的「行政院原住民族委員會」變更為「原住民族委員會」。這個改變使得原民會正式成為中央政府（行政院）下的二級機關，而不再只是行政院內的委員會而已。誠如原民會組織法所言，該會設置的目的在於統合原住民族政策、保障原住民族權益、辦理原住民族業務等。自此，原民會的組織定性也正式告確立。

再從員額、預算、與編制面來看。在最早內政部民政司原住民族行政科

---

<sup>3</sup> 有關原民會、客委會、移民署之說明均參考各自之官網以及國發會 104 年「我國族群事務資源分配機制之研究」相關部分。又，此三個機關均歷經多次更名，基於行文方便本研究不對之再行細分。

時代僅有 5 名員額，成為中央原住民族專責機關之後大幅增加至 142-163 名，近年則又增加至 200 名左右。預算面亦是如此，最初該會僅有 2.5 億，近年則增長至 70 億上下。編制也從原本的 4 處 3 室，發展至今天的六處、4 室、1 任務編組。原民會目前之組織圖如下：

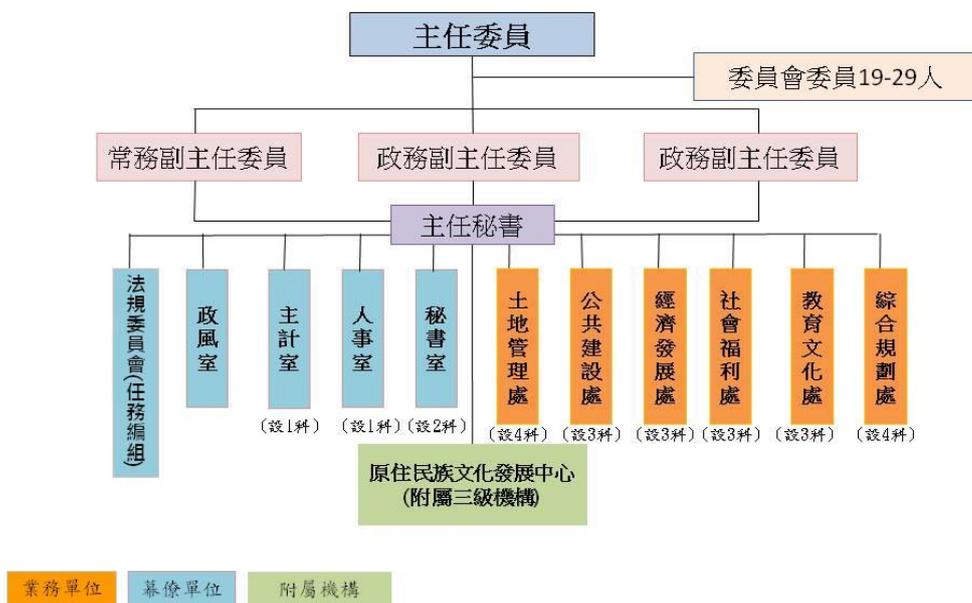


圖 2-4 原住民族委員會組織架構圖

資料來源：原民會官網

除了原民會之外，2005 年原住民族基本法的制定，也開創我國民族（族群）政策上的新頁。該法第一條即開宗明義指出其立法目的在於「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」。在其相關規定中，除了名確定義了原住民族與原住民的區別之外，亦明確肯認多項原住民族權利，更在第 34 條中明訂相關法令應依照該法之原則修正、制定或廢止。對此，學界普遍認為原基法的制定明確肯認了原住民族的定位與其他族群不同，規範方向也不相同。

## 二、客家委員會與客家基本法

現今的客家委員會成立於 2001 年，成立之初稱為「行政院客家委員會」。2012 年組織改造之後，配合行政院的組改更名為現行的「客家委員會」。誠如其官網所言，客委會是全球唯一的中央及客家事務專責主管機關，其使命在於振興客家語言文化，並以建立快樂、自信、有尊嚴的客家認同為信念，最終則希望能成為全球客家文化研究與交流的中心。

在上述的理念下，客委會近年積極從事全國客家人口基礎調查、推動客家語言復甦建立刻與無障礙環境、推廣客家文意創新發展呈現客庄傳統節慶之美、建構客家知識體系平台推動「客庄文化資源普查計畫」、制定客家基本法召開「全國客家會議」匯聚共識、保存客庄聚落空間建置南北客家文化園區、加強傳播媒體的載具功能維護發聲權行銷新客家、輔導客家產業創新升級打造幸福魅力客庄、推動海內外合作交流、連結國際客家、建設台灣成為全球客家文化交流中心。

由上述的施政方向可以得知，2011 年的「客家委員會組織法」雖然取代了 2001 年的「行政院客家委員會組織條例」，但客委會該組織的基本精神未有太多改變，大致都是以客家政策統合、客家權益保障、客家語言文化推廣與維護為其主要目標。質言之，語言與文化是客委會歷年來工作的重點所在。

至於客委會的員額、預算與編制。該會設立之初僅編列 45 名員額，目前已成長至 90 名左右。預算也從原本的 6 億 2 千萬，增加到目前 30 億元左右。至於編制上，該會目前有 4 個業務單位、4 個輔助單位、客家文化發展中心的任務編組。除此之外，行政院南部、中部、東部、雲嘉南區的服務中心裡亦有客家組的設置，作為客委會的任務編組。該會目前的組織圖如下：

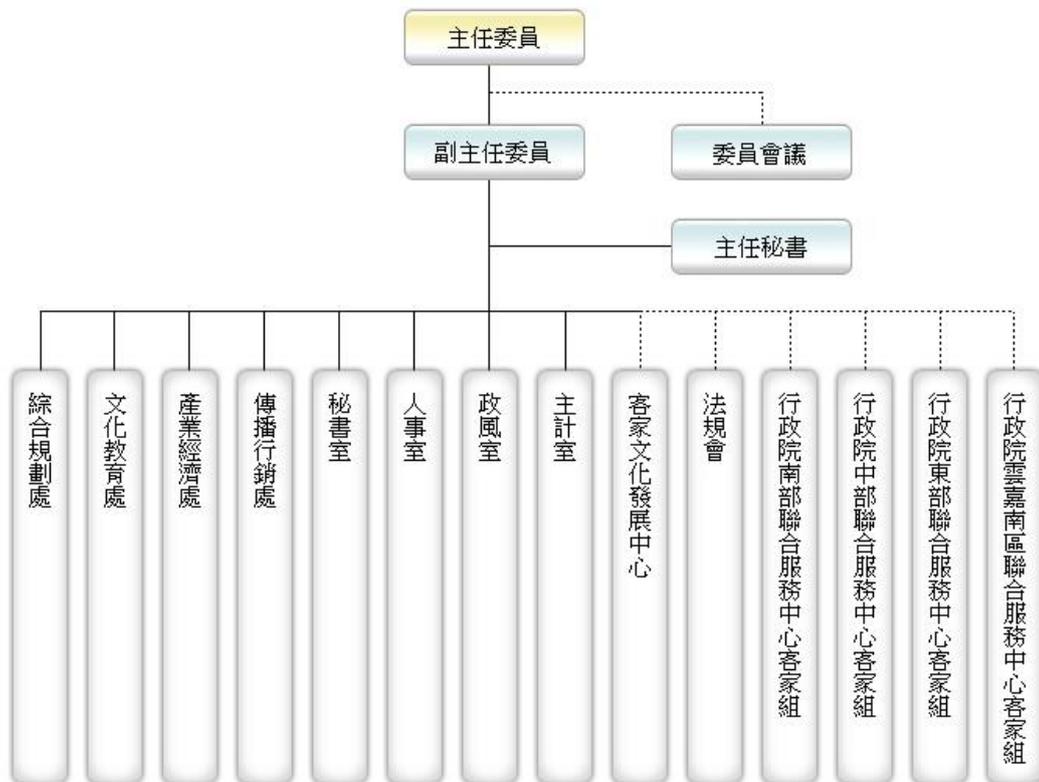


圖 2-5 客家委員會組織架構圖

資料來源：客委會官網

再就客家基本法來看，該法第一條即明言該法制訂的目的，是「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，建立共容共存之族群關係」。在定義上，該法除定義了客家人、客家族群的區別之外，也對客家相關的權益有所規定。值得注意的是，相較於原基法以「權利」為主體的規範方式，客基法除第 12 條客家族群傳播及媒體近用權提及「權利」之外，僅第一條與第五條以「權益」方式呈現。兩者規範強度顯然有別。

### 三、內政部移民署

嚴格說來，移民署並不是一個族群型代表性行政機關。因為其設置的目的主要在於境管，範圍包含本國與外國人的入出國管理，服務對象並不以所

謂的新住民為限。不過，由於該署是與新住民事務最相關的機關，基於對照上的方便，一般多將之與原民會、客委會並列討論。但單就性質而言，移民署境管的設置目的與後兩者以文化、族群為組織的設置基礎，非常不同。對此，本研究也是基於討論上的需要，而將移民署列入討論。

有鑑於其特殊性，可以想見移民署的成立經過與原民會、客委會極為不同。大體來說，該署依照隸屬機關與體系的不同，可以分為四個主要的時期：軍、民分管時期（1949年至1952年）、國防部軍事體系時期（1952年至1972年）、內政部警政體系時期（1972年至2007年）、內政部文官體系時期（2007年至今）。更進一步來看，其組織從原本的軍、民分管，到統合為「軍民入出境聯合審查處」，再到「入出境管理局」，接著轉隸「內政部警政署」。2007年改制為「內政部入出國及移民署」，2015年組織改造之後成為現在的「內政部移民署」。

再就其業務性質來看，該署最初的任務在於入出境的管理，後來因為國內政經情勢、國際局勢與兩岸關係的演進，逐步納入外來人口管理、防制人口犯韻、移民照顧輔導、兩岸交流往來、國際交流合作、移民人權保障及移民政策推動等任務。由上述的核心業務可以得知，該署的業務內容是以管制為主，移民輔導為輔。這與原民會、客委會對特定族群提供公共服務的業務內容截然不同。

就其組織、員額、預算來看，移民署雖然是三級機關，但因性質上屬於執行單位，下轄兩個專勤事務大隊，並在各縣市設有專勤隊對外來人口進行訪查、面談、查處、收容、遣返等任務，正式編制人員達到兩千八百餘人。除署長綜理全署業務之外，下設4組、4室、4個事務大隊。由於編制人數眾多，因此該署之預算近年來都達到40餘億之譜。移民署組織架構如下圖：

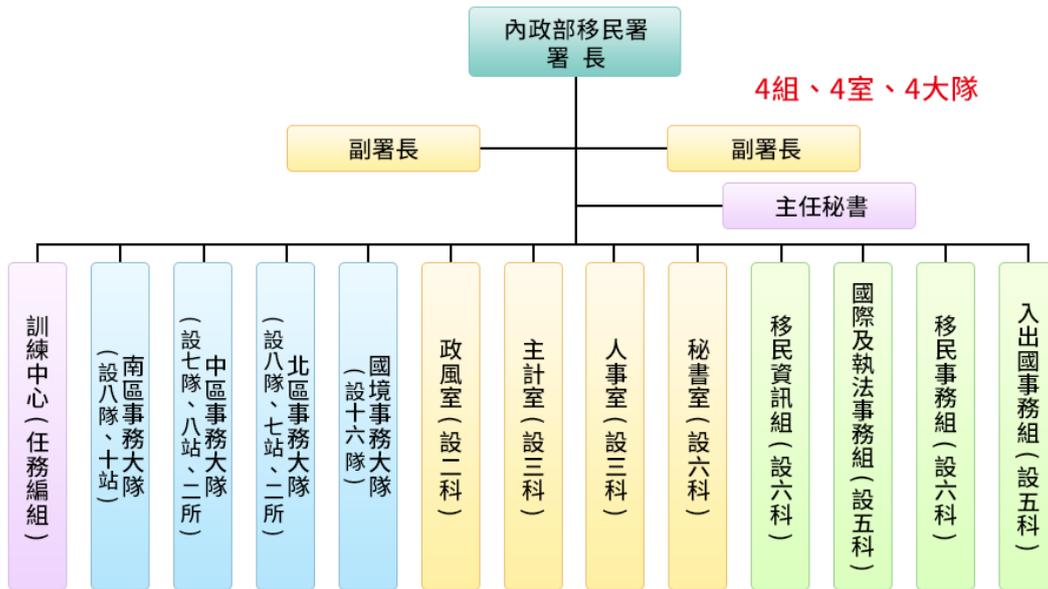


圖 2-6 移民署組織架構圖

資料來源：移民署官網。

## 第六節 小結

就上述分析可知，學界目前對於「族群」概念的看法已逐漸由早期的客觀認定，轉往研究主觀的族群意識和認同。當代社會由於祖先來源多元且高度混合，族群意識與認同能否持續，顯然不是本質意義上必然的結果，而是每個人對於族群界線的主觀認知使然。也就是說，族群和血緣、文化共通性的原生連帶未必直接相關。相反地，族群的歸屬往往來自族群運動的動員，集體行動使得「我群」的想法得以凝聚。在這種典範轉移之下，學界也逐漸擺脫本質論的看法，而朝向從建構論的角度來認識族群議題。

從建構論的角度出發可以發現，我國社會中所謂原住民族、閩南、客家、外省的四大族群，其實各有其歷史發展與社會背景，各自的問題結構也相互有異。換言之，這些族群的分類其實各自代表了台灣歷史上不同時期的問題。只不過，當代我們傾向簡單地把歷史上不同時期的族群議題，全部放

在同一平面處理，因此才會有「四大族群」的說法出現。容或論者對當中細節有所爭論，但近來此種說法已逐漸成為定論，廣為學界與社會大眾接受。值得注意的是，在所謂的四大族群中，僅有原住民族和客家有比較鮮明的族群論述與訴求。前者重視平等與尊重；後者則更重視文化保存與復興。閩南和外省族群則沒有明顯的族群訴求。在制度面上，也基本反映了這樣的特徵。目前除原住民族與客家有諸如基本法的相關規定外，對於另兩個族群並沒有相應的規定。

晚近由於新住民（特別是外籍配偶）的人口大幅增加，因此產生了所謂「五大族群」的說法。不過，由於發展時間較短，且涉及到整體移民政策，因此相關爭議較四大族群說來得大。近期研究有論者認為新住民其實扮演了既有四大族群傳承與延續的角色，因此主張新住民本身並不成為一種「族群」。但反過來看，通說似乎認為有鑑於此群體的快速增長，在人口總數已經超越原住民族的情況下，不論我們是否以「族群」概念來做界定，新住民都是我國族群關係中重要的一環。值得注意的是，不管概念上是否要把新住民視為族群。他都是內部充滿高度異質性的群體，因此討論時不宜過度概化。就政府當前政策來看，新住民政策無疑已成為難以忽視的議題。

再就制度性安排來看，我國憲法本文中並未提及族群，實際提及的概念為種族和民族。民族、種族、和族群雖然有時會有互通互用的情形出現，但就其本質而言他們各有不同的指涉。誠如本文的分析，民族基本上和國家建構、主權等議題直接相關，種族則是被用來區分種族歧視的問題。兩者顯然與族群的指涉有別。正因為如此，憲法本文顯然無法含括台灣社會當前的族群樣貌。這樣的問題一直要到 1997 年第四次修憲，尊重多元文化、原住民族的概念成為基本國策之後，才出現轉變。雖然江明修（2012）教授的研究認為：「目前我國並無整體性的『族群政策』...」。但從上述分析，我們卻已經可以看見族群政策背後的指引性原則：諸如：多元、平等、尊重等核心概念已然成形，本研究將在下一章進一步說明。

最後，就代表性行政機關與基本法來看，原民會與客委會都是以各自族群政策規劃與統合為主的中央政府二級機關。不過，由於原住民族經常居於社會的弱勢，並涉及分散各地之 16 族族人個人與集體權利的保障，事務的龐

雜使得原民會在政策規劃統合之外還必須兼具政策執行的任務。由於這樣的緣故，原民會員額與預算中有很一部分必須用在公共服務的直接提供。相對而言，客委會則較為單純，歷年來其施政主軸一直以語言、文化為主。這樣的機關特性也反映在基本法的規範上，原基法因為涉及到實質權利保障與實踐，因此用語上皆以「權利」為主。客基法除客家族群傳播及媒體近用權提及「權利」之外，僅第一條與第五條以「權益」方式呈現。兩者規範強度似乎有別。至於移民署，嚴格來說該署並非族群型代表性行政機關。一般只是基於比較上的方便，把該署與前兩者並列，並作為新住民的對應機關。基本上，該署以管制為主、輔導為輔的特性與前兩者截然不同。另外，由於該署執行單位的特性，使得它雖然屬於三級機關，但員額卻達到 2800 人之多，預算也有 40 餘億。

我國推動族群發展政策之法制盤點與調適

## 第三章 我國族群發展總體性政策

### 第一節 我國有無族群發展的總體性政策之討論

我國是否有族群發展的總體性政策，大致上可以分為以下各說：

#### 一、否定說：

此說認為我國並沒有族群發展的整體性政策，原因在於在我國上位階的法制中，並沒有族群的概念，也沒有少數族群的概念（施正鋒，2010：301）。憲法本文沒有原住民、客家，閩南（或福佬）等概念，直到憲法增修條文才有原住民的出現，卻也沒有因應國家現實的狀況，對在台灣的各族群發展規定整體性的族群發展政策。例如徐正光教授認為：

「我們憲法哪裡有什麼有關族群關係這方面的規範？完全都沒有。因為我們當初制定這個憲法的時候根本沒有去管理什麼族群的這個問題，所以它在憲法本文，第一百六十九還是第一百六十八條，牽涉到蒙藏的部分，它就把它當做邊疆的地區，因為它有特殊的行政管理制度，所以他們要用一個蒙藏委員會，但是他們有特殊文化的問題，在憲法裡面從來沒有。那什麼時候開始憲法會提到文化的問題、族群的問題？大概就是我們台灣解嚴以後，或者是動員戡亂時期廢除了以後，有一些立委，或是特別是民進黨這方面，一直在考慮有關台灣的族群發展、族群關係，應該怎麼樣處理。幾乎每一個主席上來，每一個台北市或是總統候選人，都要提這個有關族群政策白皮書，所以著墨最多的是民進黨這個部分。但是不管如何，到現在因為我們憲法裡面沒有這樣一個整合性的法制在那個地方。」（第一次焦點座談，105/09/10）

## 二、扞格說：

此說從原住民的立場出發，認為原住民與一般少數族群不同，故而應從原住民與國家對等角度來看待相互的定位。例如蔡志偉副教授認為：

「我覺得我們中華民國的憲法跟國際公約是相扞格的，就是說憲法都已經跟國際公約的價值都已經有衝突的時候，我們要如何能夠在這樣一個體系裡面，去建立一個比較符合不管是人權也好，或者是族群發展，或是國際趨勢的一個價值體系跟框架？舉個例子來說，雖然我們現在簽署了兩公約，那兩公約裡面不管是人權事務委員會的裁決，或者是經社文公約的一個解釋，都說了原住民族的自決權。但是我們的憲法，我們的國家法律不承認這件事情，我想這是一個比較鮮明的例子。所以從這樣一個想法下來看，我覺得我們必須要先去克服一件事情，我們必須要把原住民族的概念從族群這個廣義的想法裡面抽離出來，如果這樣的一個二分法能夠被建立起來的話，我覺得至少從原住民族的角度來看國家的族群政策，才有可能有不一樣的可能性。…現在我們如果去考量到以民族作為一個發展性的主體時，其實憲法增修條文本身已經框限了、甚至是侷限了民族發展的可能性。其實如果要去整體的重新對於族群發展政策的資源分配，或者是以原住民族作為一個權利主體概念去思考的時候，我覺得憲法裡面對於原住民族所具有的一個特殊性，應該要做一些調整。」（第一次焦點座談，105/09/10）

## 三、不明顯說：

此說認為憲法是有一些關於民族平等或原住民的規定，但沒有對族群發展政策清楚的藍圖。陳張培倫副教授認為：

「其實族群平等這件事在我們國家是非常忽略的，像剛才徐老師所說的，憲法裡面其實也不是說完全沒有，只是他不是很明顯地點到，然後你把他落實到近一步的法律的時候，原住民裡面就可能有基本法還有相關的法律，那客委會這邊覺得也有需求，他們就弄了一個客家基本法，新移民的部分也不是沒有，我們移民法裡面好

像第六十一還是六十二條裡面也有反歧視的條款。可是從總的面向來講，不管是法制或政策，我們並沒有一個很清楚的藍圖在那個地方，有個藍圖是存在於選舉時候的政見裡面，選上的時候那就沒有了，了不起就是原住民族政策，或是客家政策而已。那當然這會造成一些很不好的影響。」（第一次焦點座談，105/09/10）

#### 四、贊成說：

此說認為在憲法之中已有總體性政策，雖然不具體，但已具備一般性與指導性之政策綱領。例如受訪者 A2 認為：

「我想如果從憲法看，很簡單的，一個是講民族平等，民族平等精神上應該也可以含括到族群，所以叫平等權。再來是肯定多元文化，就整體性來說憲法大概就是這兩個部分。」（A2 訪談稿，105/09/09）

上述各說均有所本，本計畫接受國家發展委員會之委託，目的在於釐清總體性政策與具體政策目標，並界定法制建構重要議題，進而盤點與調整目前之法規。所謂「族群總體性政策」是指國家關於族群長期且具一般性政策，而與現行政府所實施之具體政策目標不同；前者具有界定與指導後者之功能，從而在法制上具有高位階性，為憲法中具有重要之價值，且在政府施政的政策中具有長期的穩定性與開展性。

承繼上一章有關族群議題之制度性展開，本計畫認為我國族群的「總體性政策」含括兩個層次，第一個層次是憲法本文、憲法增修條文、司法院大法官解釋所構成之規範框架，憲法與憲法增修條文為國家最高規範具有拘束力，司法院大法官之解釋亦有拘束全國各機關及人民之效力，<sup>4</sup>均為制憲者、

---

<sup>4</sup> 司法院大法官釋字 185 號解釋：「司法院解釋憲法，並有統一解釋法律及命令之權，為憲法第七十八條所明定，其所為之解釋，自有拘束全國各機關及人民之效力，各機關處理有關事項，應依解釋意旨為之，違背解釋之判例，當然失其效力。確定終局裁判所適用之法律或命令，或其適用法律、命令所表示之見解，經本院依人民聲請解釋認為與憲法意旨不符，其

修憲者與釋憲者所表達的態度，具有恆常性且拘束各機關，自然也是立法機關制定法律與行政機關具體政策的首要依據，因此具有國家整體性。當然，這其中不能忽略國際公約對國內法與總體性政策之影響。

第二個層次則從上述規範框架演繹出的三個總體性政策：族群權利保障法制與落實、族群主流化、轉型正義。保障人民權利為憲法中具有本質之重要性而為規範秩序存立之基礎，憲法設置之機關均有遵守之義務，<sup>5</sup>因此立法與行政機關有義務制定族群權利保障之法制並將之落實，這其中必須考慮族群間轉型正義<sup>6</sup>與族群主流化<sup>7</sup>的兩大重要元素。因為要落實族群權利之保障，不僅是從無到有的任務，更是要針對過往歷史中各種統治造成的侵害與不正義予以回復，放在台灣的脈絡中，原住民族受到之前政策的壓抑，轉型正義就有其必要性。此外，實施族群政策不僅是族群代表性機關的職責，必須透過族群議題與政策主流化，使所有政府機關負起職責，營造族群主流化的環境，使得弱勢族群回歸主流，否則族群權利的保障將流於空談。

本計畫認為我國具有總體性政策，雖然此一總體性政策並不鮮明與細緻，行憲以來有一段很長的時間未受重視，又或許與國際公約對於原住民族之認定與保障規定有所距離，但無礙從憲法相關條文與價值體系、大法官解釋與國際公約導出對於族群發展總體性的態度。而此一總體性政策可以為下位階之立法與公共政策界定具體之目標，具有可操作性，因此本計畫從此兩個層次的總體性政策往下演繹四個具體政策目標：1.維繫族群主體性與生存發

---

受不利確定終局裁判者，得以該解釋為再審或非常上訴之理由，已非法律見解歧異問題。行政法院六十二年判字第六一〇號判例，與此不合部分應不予援用。」

<sup>5</sup>司法院大法官釋字 499 號解釋：「…憲法中具有本質之重要性而為規範秩序存立之基礎者，如聽任修改條文予以變更，則憲法整體規範秩序將形同破毀，該修改之條文即失其應有之正當性。憲法條文中，諸如：第一條所樹立之民主共和國原則、第二條國民主權原則、第二章保障人民權利、以及有關權力分立與制衡之原則，具有本質之重要性，亦為憲法整體基本原則之所在。基於前述規定所形成之自由民主憲政秩序，乃現行憲法賴以存立之基礎，凡憲法設置之機關均有遵守之義務。」

<sup>6</sup>這也是 2016 年就任的蔡英文總統的主要政見之一。

<sup>7</sup>關於族群主流化之研究，可參見國發會委託之「政府施政措施落實多元族群主流化之研究」計畫（江明修，2012）。

展條件：從個別族群出發，必先維繫每個族群之主體性與生存發展條件，此為政府族群政策首要解決之議題。2.解決族群間資源分配或爭議性議題：社會上存在許多族群，而資源總是有限，解決族群之間資源分配或重大爭議性議題，是政府必須面對的第二個議題。3.調和族群議題與其他法律價值之衝突：族群之生存發展有其歷史文化脈絡與習慣，與當前之各種法律所發展出來所欲維護之價值未必吻合，如何調和彼此之價值衝突為政府必須面對的第三個議題。4.實施族群議題與政策主流化：政府面對族群議題必須反省與具敏感度，從而將族群因素納入所有相關政策之中，使得族群得以回到主流，故欲達到前述三項目標，政府必須先從此一角度著手。

依據上述四個具體政策目標，本計畫認為，第一個具體政策目標「維繫族群主體性與生存發展條件」之相關的法制重要議題為「平等與發展」、「語言與教育文化」。第二個具體政策目標「解決族群間資源分配或爭議性議題」之相關的法制重要議題為「身分」、「自治」、「土地」。第三個具體政策目標「調和族群議題與其他法律價值之衝突」之相關的法制重要議題為「傳統習慣」。第四個具體政策目標「實施族群議題與政策主流化」之相關的法制重要議題為「組織調適」，其他族群主流化的手段並非不重要，而是有賴行政機關以行政命令或作為即可達成，毋須仰賴立法，故本計畫不加以詳述。本計畫將此一操作系統化如圖 3-1 所示。

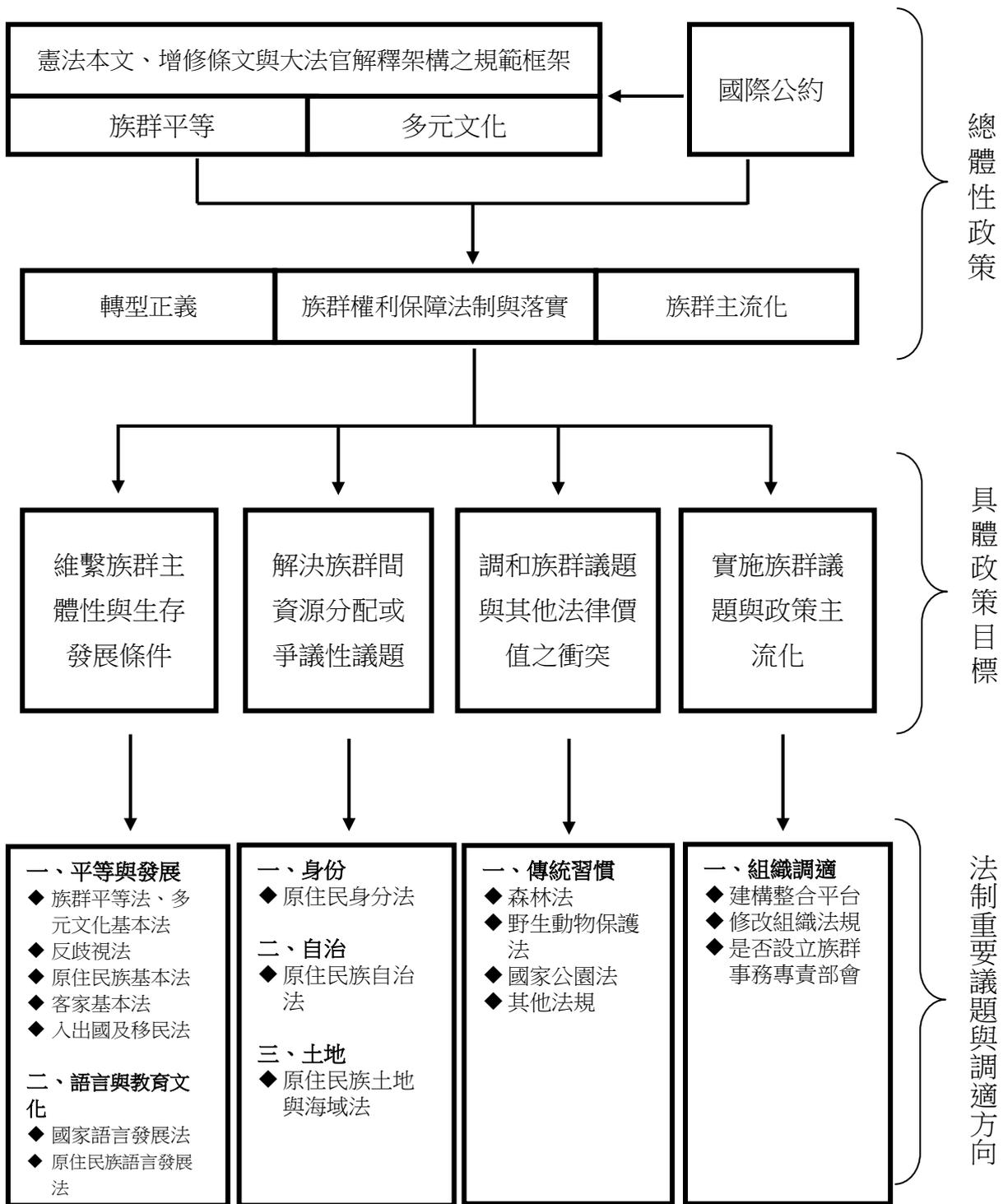


圖 3-1 我國族群發展總體性政策與法制操作系統圖

資料來源：研究團隊自繪

## 第二節 族群發展的總體性政策第一層次之內涵

### 一、憲法本文與增修條文

#### (一) 憲法本文之「民族/種族平等」與族群平等

憲法本文有關族群的規定，大致上可分為三個部分，一是在第一章總綱與第二章人民權利義務之規定，二是在國家機關與地方自治之規定，三是在基本國策的規定（鍾國允，2006：40-42）。因為憲法是1946年於中國大陸南京制定，1947年開始施行，當時是以全中國版圖而規範，所以在第二、三部分所考慮的是邊疆民族與蒙藏民族的保障，自然未能顧及台灣之原住民族，以及後來客家與新住民之權利問題。這是當時制憲的限制，此一限制卻也為行憲後的政府持續忽略，又因為一元化的語言與文化政策影響（徐正光，2002：6-7；施正鋒，2006：228-229；李建良，2010：349-355）一直要到終止動員戡亂時期與解除戒嚴，台灣自由化與民主化後才得以正視族群平等與多元文化。

「族群」的概念在台灣大概是1980年代末期才開始使用，族群是一種特殊的人群分類，強調某一族群認為有共同來源或共同祖先，以作為我群和他群區分即可，此種認定並非真或假，所以學者認為是一種族群想像（王甫昌，2003：3-4、10-11）。「不同的經驗跟文化所形成的不同的群體，當然就造就了不同形態的社會人，那這種具有不同文化形態的社會人在我來看，我覺得他就是族群人。」（A2訪談稿，105/09/09；楊長鎮，2015：26-27）承本計畫第二章所述，學界認為「民族」比較和國家層次有關，「族群」則是指族群體系中的所有層次族群單位或社會下的次團體，而「種族」使用在反歧視概念下。

憲法本文第五條規定：「中華民國各民族一律平等。」第七條則規定：「中華民國人民，無分男女、宗教、種族、階級、黨派，在法律上一律平等。」如果按字面上所呈現者，有關族群事務的憲法價值為「民族平等」與「種族平等」。李惠宗似乎認為第七條與第五條同義（李惠宗，2015：53-54）；陳新民認為兩者略有不同：1.民族平等權強調的政治意義，如五族共

和，種族平等權強調的是法律意義。雖然前者也可以導出禁止歧視個別少數民族的人權，後者也可以導出保障群體性的少數民族，但這是制憲者基於不同的重點而形成民族平等權與種族平等權，兩者並行不悖。2.民族平等權保障的是國家法益，若以「修憲有界限說」論，修憲排除某一民族即為違憲；個人種族平等權保障的是個人法益，當個人受到法令或公權力侵害時，可以向國家主張之基本權。3.民族平等權是一個「制度性保障」，國家若制定違反民族平等之法律則為違憲；不僅如此，國家應積極透過立法形成民族政策（陳新民，2005：41-43、81）。

憲法第七條具有「壟罩作用」，效力貫穿憲法第二章所有條文，因為各項人權都要平等對待，禁止不合理差別對待（吳庚、陳淳文，2014：161）。從憲法第七條即可以導出平等原則與平等權，前者為人權的客觀面向，後者為人民的主觀公權利，此權利若遭受侵害可以訴請法院救濟（法治斌、董保城，2002：188）。李惠宗引司法院大法官釋字第412、341、455號解釋，說明大法官亦認為憲法第七條可以是平等原則與平等權的展現，平等原則拘束國家權力，而平等權必須與其他基本權競合而成為複數基本權，如考試平等權、選舉平等權等（李惠宗，2015：53-54）。

綜合以上之各家論點，本計畫對於憲法第五條「民族平等」與第七條之「種族平等」有以下初步意見：

- 1.兩者在憲法條文位置不同，憲法第五條「民族平等」具有更多政治意涵（陳新民，2005：41），與國家共同體之構成具有較高的關聯性。
- 2.憲法第七條具有基本權的客觀面向與主觀面向，前者拘束國家公權力之作為，後者則為個人之主觀公權利，可依法定救濟管道救濟。
- 3.因兩者均具有基本權的客觀面向，故國家應落實對民族/種族的「制度性保障」，此為憲法委託。
- 4.在我國現在的社會發展脈絡，學界較常使用民族或族群兩個概念，在行政法規中也經常使用民族與族群兩個概念，但在大法官釋憲實務中，則引用憲法第五條或第七條，沒有使用族群平等的概念。本計畫認為民族平等、種族平等可以導出族群平等，進而與族群平等可以互用。

與憲法平等規定有相關的重要議題是，在合憲性審查的過程中，平等原則如何操作？李惠宗認為判斷兩件事是否相同，要先確定差別待遇制度的目的為何，再來是探求事物的本質要素可作為差別待遇或差別待遇的基準，最後是找出合理的差別待遇，後者仍應符合比例原則與本質目的（李惠宗，2015：58-61）。吳庚與陳淳文引外國學者 Pieroth/Schlink 之見解，認為有沒有正當理由存在不平等（差別待遇）之事由之標準為：（1）是否追求正當目的，（2）是否為達成此一目的所必要，（3）與目的之價值成適當比例。也就是比例原則的內涵適用（吳庚、陳淳文，2014：172）。此見解與李惠宗看法相似。

李建良認為首先要確認是否為相同之事物，從尋找比較點找出可資比較的相同的事物，其次是否有差別待遇，再來是差別待遇是否有憲法上的正當理由，亦即是否為合理差別待遇（李建良，2004：456-458）。黃昭元認為使用「等則等之，不等者不等之」的公式，必須先確立是否有差別待遇，其次是分類的標準為何？是指對「誰」分類，這必須探究是否應分類？若應分類，分類是否精確，有無涵蓋過廣或過狹、或兩者兼具的問題？再者是分類的效果包含兩個部分，一是區別事項：權利類型或事務領域，二是差別量：區分的程度、方式或時間長短等（黃昭元，2007：490-491）。

若一法規對相同的事物給予不同的法律效果，即差別待遇，本計畫認為要探討事物是否相同應包含以下元素：「對象（如人或公司）＋分類標準（如性別、種族、公司規模…等）＋從比較點找出可資比較的相同的事物」，若法規對相同的事物給予差別待遇，接下來才是以制度目的、事物本質或比例原則檢視此一差別待遇是否合理。大法官在釋字 719 號解釋中認為：「法規範是否符合平等原則之要求，應視該法規範所以為差別待遇之目的是否正當，其所採取之分類與規範目的之達成之間，是否存有一定程度之關聯性而定（本院釋字第六八二號、第六九四號、第七〇一號解釋參照）。」則以差別待遇之目的正當，分類與規範目的是否有一定程度之關聯性而定。<sup>8</sup>

---

<sup>8</sup> 鄭川如亦曾認為原住民身分法第四條第二項之規定違反憲法第七條（鄭川如，2013）。

## (二) 憲法增修條文之「多元文化」

多元文化主義認為，國家與個人之間有一種要的單位，就是文化社群，個人依據自己在文化社群中的位置，決定其所想望的生活與價值。自由主義者只看到個人，看不到主流文化社群對於弱勢文化社群，常因此產生文化上的壓迫。（林火旺，1988：387 以下；轉引自許育典，2011：696-697；鍾國允，2006：35-37）。多元文化是對各種文化差異予以尊重與維護，以延續人類文化（許育典，2006：430；黃居正，2009：432-433）。

憲法增修條文第 10 條第 11 項：「國家肯定多元文化，並積極維護發展原住民族語言及文化。」以及第 10 條第 12 項：「國家應依民族意願，保障原住民族之地位及政治參與，並對其教育文化、交通水利、衛生醫療、經濟土地及社會福利事業予以保障扶助並促其發展，其辦法另以法律定之。」為 1997 年修憲所增訂，前者「國家肯定多元文化」可視為我國憲法保障多元文化國的依據，也是國家目標條款，國家有積極促進與維護多元文化之義務（許育典，2006：424、431-434；李建良，2010：361-363）。<sup>9</sup>

本計畫認為憲法增修條文第 10 條均以國家為主體，並對照憲法本文結構，可以認為上述兩項規定為「基本國策」（另參見李建良，2010：361-362），也就是國家的總體性政策，國家有義務形成與維護多元族群文化，並落實保障原住民族的各項權利，但又不僅限於原住民族而已，也包含其他族群。而且基本國策大都不具有主觀公權利（鍾國允，2006：49-50），多元文化與族群平等合致，兩者相輔相成，為憲法對於族群事務的最高價值所在與總體性政策框架。<sup>10</sup>

## 二、司法院大法官解釋

司法院大法官的憲法解釋具體化憲法的價值內涵，因此檢視大法官如何作成族群方面的解釋，有助於瞭解大法官的態度。本計畫檢視以下幾號解釋：釋字 719、497、618、710、712 號。釋字第 719 號與原住民的工作權相關，釋字第 497 號與大陸地區人民進入臺灣地區之資格要件、許可程序及停

<sup>9</sup> 如客家基本法第 14 條規定：「政府應訂定全國客家日，以彰顯客家族群對台灣『多元文化』之貢獻」。

<sup>10</sup> 江明修雖認為我國沒有總體性的族群政策，但從憲法與人權公約角度來看，「族群平等」與「多元文化」就是國家最重要與最基礎的政策方向之一（江明修，2012：12-13）。

留期限，釋字第 618 號則是與原大陸籍之國民服公職權利相關，釋字第 710 號與大陸人民之人身自由與遷徙自由有關（附帶釋字 708 號），釋字第 712 號與夫收養原大陸籍配偶之大陸籍子女問題。

1. 司法院大法官釋字第 719 號是關於「原住民族工作權保障法第十二條第一項、第三項及政府採購法第九十八條，關於政府採購得標廠商於國內員工總人數逾一百人者，應於履約期間僱用原住民，人數不得低於總人數百分之一，進用原住民人數未達標準者，應向原住民族綜合發展基金之就業基金繳納代金部分」<sup>11</sup>，大法官在解釋理由中認為，上述規定為立法者為貫徹憲法與憲法增修條文之意旨，促進原住民就業、改善其經濟與社會狀況的優惠措施，符合國際保障原住民族之精神，目的洵屬正當，進用一定比例原住民對廠商選擇僱用原住民之負擔尚無過重之虞，而僅於未進用一定比例之原住民時，始令得標廠商負繳納代金之義務，對得標廠商財產權之限制，與其所維護之公共利益間，尚非顯失均衡，因此符合比例原則。此外，按國內員工總人數逾百人之廠商規模較大，以分擔國家保障原住民就業義務之能力較高，而現今原住民於就業市場中仍處於相對弱勢，因此系爭規定所採取之分類與差別待遇之目的間，具有合理之關聯性，與憲法第七條平等原則亦無牴觸。<sup>12</sup>

若依上述確認法律給予差別待遇之程序第一步，此處規範對象是：依政府採購法得標廠商；分類的標準是公司規模：國內員工人數是否逾一百人者；可資比較的相同的事物是：依政府採購法得標；差別待遇則是：國內員工人數逾一百人者於履約期間必須僱用原住民之人數不得低於總人數百分之一。本號解釋先以比例原則檢驗該法目的正當—符合憲法與憲法增修條文、國際潮流與優惠措施，手段是最小侵害—負擔對廠商事先預見且並非過重，而所欲達到之公益與限制得標廠商之財產權之間並非失衡。其次以平等原則言，系爭規定具有公益目的，而分類與目的具有合理之關聯，無違平等原則，與比例原則檢驗結果一致。

---

<sup>11</sup> 同上

<sup>12</sup> 同上。

值得注意的是，大法官以比例原則檢驗時，該規範目的正當所援引憲法第五條與增修條文第十條第十二項與國際公約與宣言等，著重的是「民族平等」；而大法官以平等原則檢驗時，認為該規定與憲法第七條無牴觸，著重的是「種族平等」。換言之，有關原住民族之法規可以援用憲法第五條與第七條審查。

2. 司法院大法官釋字第 497 號是關於大陸地區人民居住遷徙之自由。大法官認為：「內政部依該條例第十條及第十七條之授權分別訂定『大陸地區人民進入臺灣地區許可辦法』及『大陸地區人民在臺灣地區定居或居留許可辦法』，明文規定大陸地區人民進入臺灣地區之資格要件、許可程序及停留期限，係在確保臺灣地區安全與民眾福祉，符合該條例之立法意旨，尚未逾越母法之授權範圍，為維持社會秩序或增進公共利益所必要，與上揭憲法增修條文無違，於憲法第二十三條之規定亦無牴觸。」<sup>13</sup>

本號解釋大法官以比例原則檢視內政部所發布的行政命令，認為符合臺灣地區與大陸地區人民關係條例之立法意旨，目的正當，手段也是必要，且未違反該條例的授權範圍，故為合憲。但在後述釋字 710 號解釋中，大法官則對於臺灣地區與大陸地區人民關係條例相關規定有很不一樣的想法。

3. 司法院大法官釋字第 618 號是關於原大陸籍之我國國民（大陸配偶）服公職權利受限制之問題。大法官認為臺灣地區與大陸地區人民關係條例中，有關大陸地區人民經許可進入臺灣地區者，非在臺灣地區設有戶籍滿十年，不得擔任公務人員部分，因公務員行使公權力，而「兩岸目前仍處於分治與對立之狀態，且政治、經濟與社會等體制具有重大之本質差異，為確保臺灣地區安全、民眾福祉暨維護自由民主之憲政秩序，所為之特別規定，其目的洵屬合理正當。基於原設籍大陸地區人民設籍臺灣地區未滿十年者，對自由民主憲政體制認識與其他臺灣地區人民容有差異，故對其擔任公務人員之資格與其他臺灣地區人民予以區別對待，亦屬合理，與憲法第七條之平等原則及憲法增修條文第十一條之意旨尚無違背。…考量原設籍大陸地區人民對自

---

<sup>13</sup>司法院大法官釋字第 497 號解釋。參見：

<http://law.moj.gov.tw/Law/LawSearchResult.aspx?p=B&t=B1&n=497&TPage=1>（瀏覽日期：2017.1.2）。

由民主憲政體制認識之差異，及融入臺灣社會需經過適應期間，且為使原設籍大陸地區人民於擔任公務人員時普遍獲得人民對其所行使公權力之信賴，尤需有長時間之培養，系爭規定以十年為期，其手段仍在必要及合理之範圍內，立法者就此所為之斟酌判斷，尚無明顯而重大之瑕疵，難謂違反憲法第二十三條規定之比例原則。」<sup>14</sup>

本號解釋大法官以平等原則檢驗，若依前述確認法律給予差別待遇之程序第一步，此處規範對象是：已獲得服公職資格之原大陸籍之我國國民（大陸配偶）；分類的標準是以國民是否具有原大陸籍；可資比較的相同的事物是：服公職的權利；差別待遇則是：原設籍大陸地區人民設籍臺灣地區滿十年才具有服公職的權利。大法官認為當前兩岸分治且體制差異甚大，為保障臺灣地區的安全、福祉與憲政秩序，因此差別待遇具有正當理由，而手段與目的之間也屬合理，所以合乎平等原則，亦無違比例原則，兩種原則檢驗結果一致。

本號解釋大法官以寬鬆的審查標準宣告合憲，相對地就犧牲了原大陸籍之國民的服公職的權利。有學者主張本案應採中度審查標準，而本案將原大陸籍之國民與其他臺灣地區人民予以區別對待，不僅是與一般中華民國國民有差別對待，也與其他國家歸化為中華民國國民（原其他國籍者）差別待遇，故有雙重不平等；在差別待遇的效果上也有含蓋過廣的問題，限制原設籍大陸地區人民設籍臺灣地區擔任公職的時間過長，且限制所有職位，而有違憲之虞（黃昭元，2007：492497）。學者也認為我國法制並未視大陸人民為外國人，但在許多待遇都遜於外國人（吳庚、陳淳文，2014：173）。

4. 司法院大法官釋字第 710 號是有關臺灣地區與大陸地區人民關係條例中，一方面有關進入臺灣地區之大陸地區人民，治安機關得逕行強制出境之規定，未給當事人申辯之機會，即得逕行強制出境部分，違反憲法正當法律程序原則與遷徙自由。另一方面上述當事人於強制出境前，得暫予收容事由未明定事由也未加限制，違反法律明確性原則。此外，於暫時收容部分未予

---

<sup>14</sup>司法院大法官釋字第 618 號解釋。參見：

<http://law.moj.gov.tw/Law/LawSearchResult.aspx?p=B&t=B1&n=618&TPage=1>（瀏覽日期：2016.12.31）。

受暫時收容人即時之司法救濟，於逾越暫時收容期間之收容部分又未由法院審查決定，均有違憲法正當法律程序原則，違反憲法第八條保障人身自由之意旨。又同條例關於暫予收容未設期間限制，有導致受收容人身體自由遭受過度剝奪，違反憲法第八條保障人身自由與第二十三條比例原則。<sup>15</sup>

本號解釋牽涉到進入臺灣地區之大陸地區人民於強制出境與暫時收容之處置有多處違反正當法律程序、法律明確性原則、法官保留原則、人身自由、遷徙自由與比例原則，大法官予以強烈責難，對於進入臺灣地區之大陸地區人民之基本權保障有高度的反省。大法官釋字第 708 號解釋指出，九十六年十二月二十六日修正公布之入出國及移民法第三十八條第一項，未賦予受暫時收容人即時之司法救濟；又逾越上開暫時收容期間之收容部分，非由法院審查決定，均有違憲法第八條第一項保障人民身體自由之意旨，<sup>16</sup>也有相同之精神。

5. 司法院大法官釋字第 712 號係關於臺灣地區與大陸地區人民關係條例中規定「臺灣地區人民已有子女或養子女而欲收養大陸地區人民者，明定法院應不予認可，對臺灣地區人民收養大陸地區人民之自由有所限制。」<sup>17</sup>大法官以比例原則審查此一有關大陸地區人民之事務，認為為確保臺灣地區安全、社會安定，避免臺灣地區人口比例失衡，屬於重要之公共利益，此一目的正當，且該規定有助於目的的達成。但是「臺灣地區人民收養其配偶之大陸地區子女，將有助於其婚姻幸福、家庭和諧及其與被收養人之身心發展與人格之形塑，系爭規定並未就此種情形排除法院應不予認可之適用，實與憲法強調人民婚姻與家庭應受制度性保障，及維護人性尊嚴與人格自由發展之意旨不符。就此而言，系爭規定對人民收養其配偶之大陸地區子女自由限制所造

<sup>15</sup>見司法院大法官釋字第 710 號解釋。在該號解釋中亦指出八十八年十月二十七日訂定發布之大陸地區人民及香港澳門居民強制出境處理辦法第五條（九十九年三月二十四日修正發布移列為同辦法第六條）未經法律明確授權，違反法律保留原則。參見：<http://law.moj.gov.tw/Law/LawSearchResult.aspx?p=B&t=B1&n=710&TPage=1>（瀏覽日期：2016.12.31）。

<sup>16</sup>司法院大法官釋字第 708 號解釋。參見：<http://law.moj.gov.tw/Law/LawSearchResult.aspx?p=B&t=B1&n=708&TPage=1>（瀏覽日期：2017.1.3）。

<sup>17</sup>司法院大法官釋字第 712 號解釋。參見：<http://law.moj.gov.tw/Law/LawSearchResult.aspx?p=B&t=B1&n=712&TPage=1>（瀏覽日期：2016.12.31）。

成之效果，與其所欲保護之公共利益，顯失均衡，其限制已屬過當，與憲法第二十三條比例原則不符，而牴觸憲法第二十二條保障人民收養子女自由之意旨。」<sup>18</sup>

本號解釋牽涉的是憲法第二十二條人民的收養自由，因與新住民（大陸配偶）及其大陸地區子女有關，亦一併討論。大法官指出若完全無限制收養大陸人士恐將造成許多社會與治安等問題，但是連收養配偶大陸地區子女，則關係到收養人夫妻之婚姻幸福與家庭和諧，以及其與被收養人之身心發展與人格之形塑，這與憲法強調人民婚姻與家庭應受「制度性保障」，及維護人性尊嚴與人格自由發展之意旨不符，於此臺灣地區與大陸地區人民關係條例相關規定違憲。<sup>19</sup>這也是在國家安全社會安定與人民收養權利權衡之下的妥善結果。惟學者認為本號解釋大法官跳過以平等原則檢視原籍歧視之問題，若以嚴格標準檢視不僅部分違憲，而是整款不得適用（廖元豪，2015：256-261）。

綜合以上大法官解釋，本計畫認為：

1. 有關大陸地區人民的個案較多也較複雜，早期在釋字 497、618 號解釋中大法官態度偏向保守，主要以國家安全、社會福祉為考量，尊重立法機關自由形成空間，因此沒有違反比例原則或平等原則；後來的釋字 710、712 號兩個解釋則採取較嚴格的標準，並考量人性尊嚴、人格自由發展、人民婚姻與家庭之制度性保障、憲法正當法律程序原則、人身自由、遷徙自由、法律明確性原則、比例原則等多重憲法價值與原則，宣告相關規定違憲。因此，這兩組解釋可以展現大法官合憲性審查的寬嚴兩種態度，而後一組（兩號）解釋對於大陸人民（新住民）的態度較為友善。

2. 在釋字 618 號解釋中認為受審查規範無違憲法第七條，應是指無違「種族平等」，本計畫認為可以將原大陸籍之國民（新住民）視為族群之一，並由種族平等導出「族群平等」，如同從憲法第八條導出正當法律程序，從憲法諸多條文中導出權力分立原則、法治國原則、法律明確性原則等。憲法內

---

<sup>18</sup> 同上。

<sup>19</sup> 同上。

涵也就隨大法官之解釋而與時俱進，而不是憲法本文沒有族群平等之規定（只有民族平等或種族平等）就不予適用。

3. 釋字 719 號則是直接針對原住民族的優惠措施，宣告同時符合憲法第五條與第七條，大法官在本號解釋中引用憲法第五條「民族平等」，與 618 號解釋僅引用憲法第七條「種族平等」明顯不同，足證明原住民族在族群事務中的特殊地位。此外，如上所述本計畫認為憲法第五條「民族平等」亦可以導出「族群平等」。

4. 在釋字 719 號中大法官已肯認促進原住民就業的優惠措施具有重要的公共利益，此即為大法官所作出的具體化憲法價值，從而為族群發展政策的重要依據。在同號解釋中大法官指出：「…國家仍應透過具體政策與作為，積極實踐上開憲法增修條文對於原住民族工作權之保障，並應就該積極優惠措施，依國家與社會時空環境與保障原住民族工作權之需求，定期檢討修正。又得標廠商未僱用一定比例之原住民而須繳納代金，其金額如超過政府採購金額者，允宜有適當之減輕機制。有關機關應依本解釋意旨，就政府採購法及原住民族工作權保障法相關規定儘速檢討改進。」在釋字 712 號中大法官指出：「為減少干預人民收養子女之自由，相關機關對臺灣地區人民收養大陸地區人民之其他相關規定，仍應考量兩岸政治、經濟及社會因素之變遷，適時檢討修正。」在釋字 708 號中大法官指出：「相關機關應自本解釋公布之日起二年內，依本解釋意旨檢討修正系爭規定及相關法律，屆期未完成修法者，系爭規定與憲法不符部分失其效力。」這些都是重要的政策方向，行政與立法部門應定期或適時檢討修正相關法規與作為。（大法官有關族群事務之合憲性審查參見表 3-1）。

表 3-1 大法官有關族群事務之合憲性審查表

大法官解釋	審查牽涉族群	被審查之法規	審查牽涉族群或相關之憲法條文	審查依據	審查結果
釋字 719 號	原住民族	原住民族工作權保障法第十二條第一項、第三項及政府採購法第九十八條	憲法第五條與增修條文第十條第十二項	比例原則	合憲
			憲法第七條	平等原則	合憲
釋字 497 號	大陸人民（新住民）	內政部依該條例第十條及第十七條之授權分別訂定之「大陸地區人民進入臺灣地區許可辦法」及「大陸地區人民在臺灣地區定居或居留許可辦法」	憲法增修條文第十一條、二十三條	比例原則	合憲
釋字 618 號	原大陸籍我國國民（新住民）	八十九年十二月二十日修正公布之臺灣地區與大陸地區人民關係條例第二十一條第一項前段規定	憲法第七條及憲法增修條文第十一條	平等原則	合憲
			憲法第二十三條	比例原則	合憲

釋字 710 號	進入臺灣地區之大陸地區人民 (新住民)	中華民國九十二年十月二十九日修正公布之臺灣地區與大陸地區人民關係條例第十八條第一、二項有關暫予收容未設期間限制	憲法第八、十條	憲法正當法律程序、人身自由、遷徙自由、法律明確性原則	違憲
			憲法第八條、第十條、第二十三條	人身自由、比例原則	違憲
釋字 708 號	進入臺灣地區之外國人 (新住民)	中華民國九十六年十二月二十六日修正公布之入出國及移民法第三十八條第一項：「外國人有下列情形之一者，入出國及移民署得暫予收容…」(即一〇〇年十一月二十三日修正公布同條項：「外國人有下列情形之一，…入出國及移民署得暫予收容…」)之規定	憲法第八條	憲法正當法律程序、人身自由、法官保留	違憲

釋字 712 號	我國人民、大陸配偶及大陸配偶之大陸地區子女	臺灣地區與大陸地區人民關係條例第六十五條第一款	憲法第二十二條	人民收養子女自由、人民婚姻與家庭之制度性保障、維護人性尊嚴與人格自由發展	違憲
----------	-----------------------	-------------------------	---------	--------------------------------------	----

資料來源：本計畫整理自大法官解釋。

### 三、國際公約

關於公約或條約在國內法的效力可分為一元論與二元論，依前者一個國家簽署公約後直接可適用於國內法，依後者則需要經過轉換的程序將國際法轉為國內法適用（張文貞，2009：228）。根據二元理論，條約與其他國際法原則上僅拘束國家及國際法主體，只有在例外狀況也拘束個人（吳庚、陳淳文，2014：11；李建良 2014：203-204）。

聯合國的「公民與政治權利國際公約」及「經濟社會文化權利國際公約」，內容與族群權利也有相關。2009年我國立法院透過「公民與政治權利國際公約及經濟社會文化權利國際公約施行法」批准兩公約並總統於4月22日公布，李惠宗認為經由施行法，兩公約已成為憲法的一部分，其內容與憲法不牴觸者可作為人權之依據（李惠宗，2015：34-35）。但吳庚、陳淳文認為兩公約施行法如同一般法律效力，除非大法官解釋將公約某些規定提升至憲法層次，否則兩公約僅具法律效力。而且大法官解釋理由書中引用公約文字以加強論證者，不屬於提升至憲法層次（吳庚、陳淳文，2014：304）。

從大法官釋憲實務中可以看出國際條約或公約的作用如下：1.作為增補人權的參據。2.作為審查標準的參據。3.作為宣告方式的參據。4.作為解釋憲法的參據。5.作為解釋法律的參據。但是國際條約並未構成憲法解釋的直接法

源，因為必須考慮到權力分立下，大法官應尊重立法機關的職權，不得任意將國際法納為國內法（李建良 2014：187-203）。<sup>20</sup>因此國際公約對於族群人權的憲法解釋也有參考依據、強化論證的功能。

司法院大法官在釋字第 710 號解釋理由書中，引用聯合國公民與政治權利國際公約聯合國公民與政治權利國際公約第十二條及第十五號一般性意見第六點、第十三條、歐洲人權公約第七號議定書第一條，論述大陸地區人民形式上經主管機關許可，且已合法入境臺灣地區者，其遷徙之自由原則上即應受憲法保障，且除因危害國家安全或社會秩序而須為急速處分者外，強制經許可合法入境之大陸地區人民出境，應踐行相應之正當程序。<sup>21</sup>此外，司法院大法官在釋字第 719 號中，特別引用了聯合國原住民族權利宣言（United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples, 2007）第二十一條第二項前段：「各國應採取有效措施，並在適當情況下採取特別措施，確保原住民族的經濟和社會狀況持續得到改善。」及國際勞工組織原住民和部落人民公約（Indigenous and Tribal Peoples Convention, 1989 (No. 169)）第二十條第一項：「各國政府在適用於一般勞動者之法律無法對原住民族提供有效保障之情形，應於各該國法令架構下，與原住民族合作，採行特殊措施，以確保原住民族所屬勞動者在受僱及勞動條件上受到有效保障。」<sup>22</sup>兩者都不是我國所簽署之國際公約，但大法官仍然引用論證系爭規定，是為了維護重要之公共利益而屬目的正當，而且該兩公約認為可以對於原住民採取特殊措施，以改善原住民之經濟和社會狀況，並保障原住民的受雇與勞動條件。足見當國內法有所不足之時，國際法可以作為釋憲或法院實務的重要依據，<sup>23</sup>從而立法與行政機關亦應以國際法有關保障人權之精神，儘量落實保障族群人權。

---

<sup>20</sup> 也有學者認為大法官引用國際人權法之功能在於：1.人權清單及內涵的增補。2.對國內人權保障論證之補充。3.對國內人權保護的界限進一步劃定（張文貞，2009：259-267）。

<sup>21</sup> 參見：<http://law.moj.gov.tw/Law/LawSearchResult.aspx?p=B&t=B1&n=710&TPage=1>（瀏覽日期：2016.12.31）。

<sup>22</sup> 司法院大法官釋字第 719 號解釋。參見：

<http://law.moj.gov.tw/Law/LawSearchResult.aspx?p=B&t=B1&n=719&TPage=1>（瀏覽日期：2016.12.30）。

<sup>23</sup> 例如：聯合國消除一切形式種族歧視國際公約、聯合國原住民族權利宣言等。

### 第三節 族群發展的總體性政策第二層次之內涵

#### 一、族群權利保障法制與落實

保障族群的生存與發展是國家族群政策的核心所在，但是主流族群已建構一套有利於他們的機制與文化，所以必須建構保障族群權利的法制，並加以落實。本計畫認為大致上有三個層次：

首先，消極面不應該違反族群平等，禁止歧視弱勢族群或對弱勢族群不合理的差別待遇，拘束國家公權力作為。

其次，積極面則應從憲法本文中族群平等權的客觀面向導出「制度性保障」，所謂制度性保障是指「個人基本權中產生的保障功能，舉凡從憲法實施起已存在的各種保障基本權制度，以及衡量社會生活的現實及國家發展狀況，所應建立的保障制度都包含在內」（吳庚、陳淳文，2014：109-113）此與憲法增修條文的「多元文化」基本國策、國家對原住民族的保障義務相結合，立法與行政機關應儘速制定相關法規，以落實憲法委託。

最後，族群平等權作為個人主觀公權利，抵抗國家之侵害；作為客觀法規範，拘束國家公權力作為不得違反平等原則，若對於弱勢族群而言勢所不足，國家機關仍無法有效落實制度性保障與相關基本國策，此時即應考慮在憲法基本權利清單中承認族群的集體權利（李建良，2010：355-364、374-378；林淑雅，2000：39-72；林明昕，2004：352；鍾國允，2006：49-50；許育典，2016：1-31；辛年豐，2011：187-245；邱玟惠，2016：60-73），以更結構化、更高強度的人權條款落實保障族群的集體權利。而不是如原住民族基本法之條文僅為一般法律之規定，亦不只是如原住民族基本法第二十九條規定在國家人權法案中增訂原住民族人權保障專章而已。<sup>24</sup>

---

<sup>24</sup> 蔡志偉認為原住民族基本法應屬憲法（增修條文第十條第十一、十二項等）之執行法，因此原住民族基本法所規範之原住民（族）之權利屬於憲法基本權利之性質，具憲法之位階（蔡志偉，2011：1537）。

## 二、轉型正義

所謂轉型正義是指政治轉型與追求正義價值，前者略指一個國家政體從極權或高壓統治轉向民主或選舉的體制，<sup>25</sup>後者是指在轉型前各種統治、族群衝突或侵害人權加以挖掘真相，釐清加害體系的一套過程。所以要揭露過去的不義，重建真相，追究處罰加害者，並對受害者予以補償（徐永明，2008：2、4）。換言之，就是在極權或威權時期當政者對人民所施加的暴行，民主轉型後在正義原則下，獲得釋放、平反、道歉、賠償，或司法訴追。也有人將轉型正義應用在主流社會對邊緣社群的長期壓迫所採取的補救措施（江宜樺，2007：67-68）。<sup>26</sup>

放在台灣的歷史脈絡，對於原住民所長期遭受全面性的不公平的待遇，勢必需要加以翻轉。蔡英文總統在競選期間所提出的政見指出：<sup>27</sup>

「基於尊重原住民族為臺灣的原來主人地位，以及為達成保障民族權利的目標，我們提出以下政策主張：

### 一、總統代表政府向原住民族道歉，積極實現轉型正義

為實現社會正義、司法正義、歷史正義、土地正義和分配正義等轉型正義，由國家設置調查和解委員會，對歷代統治者所掌控而加諸原住民族的國家暴力歷史進行再梳理與詮釋、發掘真相，藉以釋放被壓抑與噤聲的歷史記憶，建立具各族群共識的「共享歷史」，達致「真相追尋」、「族群承認」，以及「國民和解」的目的；並對原住民族因而流失的土地、語言、文化、征戰傷亡等給予適當賠償；任何調查結果產生前，由總統代表政府為四百多年來原住民族所遭遇的剝削，向原住民族道歉。

### 二、肯認原住民族主權，憲法專章保障原住民族權利

---

<sup>25</sup> 轉型在當代是指「朝向自由化的方向改變」，從較不民主的政體轉型至較為民主的政體。參見鄭純宜譯，Ruti G. Teitel（2001：5-6）。

<sup>26</sup> 江宜樺認為後者是一種擴大解釋的做法，學界較少使用（江宜樺，2007：68）。

<sup>27</sup> 參見 <http://iing.tw/posts/46>（瀏覽日期：2016.8.15）。

原住民族是臺灣原來的主人，先於清帝國、日本國、中華民國國家及《中華民國憲法》存在。國家應肯認原住民族主權，並積極實現《聯合國原住民族權利宣言》，於憲法制定或修正時以專章保障原住民族自決權、自治權、傳統領域土地權及自然資源權、生存權、發展權、語言和文化權、健康權、社會權、生態環境權，以恢復原住民族的權利與尊嚴。

### 三、承認原住民族自主及自決權利，落實推動原住民族自治

承認原住民族的特殊地位，原住民族和國家是準國與國的主權新夥伴關係。政府依《聯合國原住民族權利宣言》、《中華民國憲法增修條文》及《原住民族基本法》，制定《原住民族自治法》，尊重原住民族之自治意願，保障其平等地位及自主發展，實行原住民族自治。各族自治團體及部落具公法人地位；劃定自治區行政區域範圍；自治區政府享有完整自主和自治權限及可獲配中央統籌分配稅款；中央原住民族主管機關應設置原住民族自治發展基金，協助原住民族自治籌備及發展；自治區行政區域範圍內之公有土地，應依相關法律移由自治區政府管理。...」

在 2016 年 8 月 1 日「原住民族日」蔡英文總統代表政府向原住民族道歉，並於同日核定《總統府原住民族歷史正義與轉型正義委員會設置要點》，將成立「總統府原住民族歷史正義與轉型正義委員會」，由蔡總統擔任召集人，與原住民族各族代表共同追求歷史正義，此一任務編組的委員會將是一個原住民族集體決策的機制。<sup>28</sup>轉型正義可以是歷史的梳理，也是族群生態結構的診斷，作為整體性族群政策的出發點，擴散至其他權利，因此本計畫認為轉型正義是我國族群事務中成為一個總體性的政策。

### 三、實施族群議題與政策主流化

社會上因不同的分類而有優勢與弱勢之別，所謂主流化（Mainstreaming）是將原先被分類、專業體制客體化而邊緣化的弱勢者，在社工或特教的論述下重回主流，以保障其人權與社會化機會，同時也建構對

---

<sup>28</sup> 參見 <http://www.president.gov.tw/Default.aspx?tabid=131&itemid=37802&rmid=514>（瀏覽日期：2017.1.4）。

弱勢者友善的制度、文化或實質環境，使得社會更團結、形成相互包容的人文精神資產。性別主流化則是將性別議題進入主流的公共政策形成與體制建構，將整個政府部門都成為性別平等相關部門，以最大化性別平等的深入層次與影響範疇（楊長鎮，2015：10-15）。

目前台灣社會缺乏明確的主流化政策方向，政府對族群主流化未必有足夠認識，社會也未能實踐族群平等價值，因此有必要借鏡於性別主流化政策之經驗，建構「族群主流化」機制。這須從法律、政策與組織三大面向進行，配合禁止族群歧視、族群積極平等、族群統計、族群分析、族群預算、族群影響評估、族群機制與族群意識培力等族群政策工具實施（江明修，2012：12、56-64）。

楊長鎮認為族群主流化可以區分為「社會實體主流化」與「弱勢議題主流化」，前者是指弱勢群體被接納至主流社會，後者是指政策如何面對弱勢議題，前者是政策目標之所欲，後者則為政策之方法。前者包含個人與群體的反族群歧視、消極的（或基礎的）族群平等、積極的族群平等、跨文化國民素養、建構跨族群的公共領域，而後者包括族群主流化機構與八大政策工具（楊長鎮，2015：1、28-33）。

本計畫認為族群議題的產生，就是弱勢族群的生存與發展受到優勢族群忽略或壓迫，我國族群發展的總體性政策應包含：透過政策工具，使得所有政府部門具有族群敏感度，在施政上具體回應族群議題，最終達到弱勢族群回歸主流社會的目標。

## 第四章 我國族群具體政策目標及關鍵性議題

本章將銜接第三章有關兩個層次的總體性政策，根據世界潮流以及國內政經脈絡歸納出我國族群政策具體目標。再者，輔以焦點座談和深度訪談等觀點形成後續關鍵性議題。

### 第一節 維繫族群主體性與生存發展條件

在維繫族群主體性與生存發展條件政策目標下，本節主要涉及關鍵議題為**平等與發展、語言與教育文化**。我國民主化以來四大族群的分法漸為社會所接受，乃至新住民的處境也為社會關注。各族群中在臺灣定居、生活的時間不一、理由不盡相同，各自有各自歷史經驗並存有若干文化差異。「我群」和「他群」即便有所不同，但共同生存在一共同體之下。因此族群政策首要目標即為維繫各族群主體性並且鞏固各族群彼此間生存發展條件。國家肯認各族群平等存在，並視不同族群所面臨處境予以適切生存發展條件扶助。

#### 一、關於支持或反對制定反歧視法/族群平等法論點

在維繫族群主體性上，肯認「族群反歧視」包括因歧視而對個人權益或基本人權的侵犯，及對群體的仇恨性語言。消極族群平等則是去除差別待遇、給予法律上同樣地位，並承認各族群文化尊嚴。至於積極平等則是對歷史性弱勢者提供補償措施（楊長鎮，2015）。再者，各族群因歷史條件不同，所面臨生存發展問題也互異。譬如原住民族運動所訴求正名、還我土地，以及自治權等訴求與客家族群所呼籲還我母語運動等在性質上則有相當差異。

為銜接兩公約，以及考慮我國情境與美澳紐加不同，學者認為國內應考慮制定反歧視法。況且，目前刑法能受理的案件是個人權，尚不及於集體權：

「我知道內政部這幾年一直有在講所謂的兩公約或反歧視，那當然也已經好久了，每次新政府起來都會講一下子，然後又停了一下，那內政部我已經每隔幾年就會去一次，基本上是講說兩公約會反歧視的這個部分，到底是要把兩公約國內法化或者是說國內施行法就可以了？就是說直接挪入用施行法或另外再定一個法。那我當時是認為，因為外國的東西跟我們其實是不太一樣的，比如說大部分的民主國家，除了美澳紐加，是沒有原住民族的，他們沒有辦法處理這一塊，所以我會比較主張用一個類似反歧視法或怎麼樣的，那這裡背後主要最重要一個因素是說，我們目前的法律像刑法，你要去告的話要有一個受害者，那我們目前是只有個人的受害者，集體的部分，你汗巖集體是沒有用的」（施正鋒，第一次焦點座談，105/09/10）

歧視或偏見存在於社會生活中，是否因此即應訂定「反歧視法」、「族群平等法」。對歧視、偏見、煽動族群仇恨「行為」、「言論」加以規範等討論，基本上存有二種立場，一為支持（廖元豪，2009a），一為反對（邱太三，2009）。至於應歸屬於那個部會業務，內政部和原住民族委員會各有立場：

「那在去年在社會很多關於歧視的這種新聞層出不窮，所以這個議題又拿出來討論，那因為這個是內政部的權責，所以我們原民會曾經發函給內政部說，希望他們能夠來訂定這個族群平等法，不過他們的回函是說，我們建議原民會自己針對原住民來設立這個反歧視法，所以我們也就沒轍了。」（田維嘉，第一次焦點座談，105/09/10）

關於族群間歧視問題，除了上述到底屬於哪個部會職權認定外，另一種建議為客委會和原民會在自己基本法加以修正，授權相關罰則。若仍不足，在為了提高民眾族群意識目的之下，再考慮單獨另訂專法：

「立法院當初在協調的時候，立法委員是比較傾向做族群平等法，那我個人是認為，因為制定法需要比較久的時間，在緩不濟急

的情況下，是不是客委會和原委會可以就自己現有的法，去想要如何去推動，或是在他們自己的基本法裡面，要如何去落實或是修正，就可以達到這樣的效果？假如說我們現在是要求不能歧視，那是不是在基本法裡面能夠加上這樣子的條文，或是不是能夠授權相關的罰則？如果這樣已經夠的話，當然就不需要制定一部法，假如認為不夠，為了要加強民眾對族群議題的重視，那也許一部單獨的法律會比較好。」(A3 訪談稿，105/12/12)

## 二、關於語言與教育文化議題

有鑑於文化部最近積極規劃「文化基本法」和「國家語言發展法」，此等為觸及族群平等核心議題的法案，學者建議應可與國發會建立跨部會平台：

「那特別中程可以做的就是我們前一陣子文化部長鄭部長她說我們文化部經費增加了不少，她要推兩個方案，第一個就是文化基本法的方案，另外一個就是國家語言發展法這個方案，那怎麼樣把我們未來國發會所做的教材、擬出的方案能跟文化部來加以配合，建立一個跨部會的平臺，互相來討論？因為族群法理面牽涉了很多文化的事情，牽涉到很多語言的問題，那既然文化部要做，那我們這邊就大家共同來擬定，這是中程的部分。」(徐正光，第一次焦點座談，105/09/10)

對客家族群而言維繫生存發展重要議題在於承傳、活化其語言和文化。然而，語言教導在現今社會結構下相當仰賴學校正式課程傳遞，因此族群意識和敏感度極有必要納到國家語言發展法關照範圍內。

「對於一個族群的存在我們都瞭解到，語言跟文化是緊密扣合的，沒有語言就沒有這個族群的文化，也等於是空談，那語言跟文化的扣合度是這麼高，我們現在發現到的很多問題其實也跟我剛才談到的所謂族群意識跟族群觀點能不能被政策落實跟關照這件事情是有關的。比如說，我們現在在教育系統裡面，對於本土教育的推動，我們很重要的就是推母語的學習，那母語的學習，以我們客家

語言來談，至少在國內常被用的就五個腔調，可是在學校裡面找老師的時候可能會因為我的老師是海陸腔，可是我會告訴我的孩子說，你可不可以跟你的父母親商量，就學海陸腔，不要學你的四縣腔，那這點其實就是對族群文化和多元文化的尊重它並沒有被充分認識到。那更不用說像原住民族，他們的語言更是多元，在教材裡面也同樣的，是不是適度的在課程裡面裝飾了某一篇文章寫桐花祭，就等於我們的國民教育裡面的教材對於族群文化的認識就這樣可以交代過去了？」（廖美玲，第一次焦點座談，105/9/10）

「我自己因為我看到我的孩子在學校裡面受教育的課程，我是覺得並沒有被看到族群差異，應該要用不公平的角度來看族群差異，那可以適度地在教育系統裡面應該被看到這樣一個族群差異的需求，可是目前確實在我們的制度裡面因為少了這個族群意識，不只在客家，可能在新住民、在原住民同樣都會有這樣子所謂的沒有辦法被正確、或是比較正式在客家族群對於政策上所可以看到的。所以對於在法制建構上面，尤其很重要的核心就是語言跟文化，因為它對於族群的存在與否是很重要的一個所謂的文化密碼」（廖美玲，第一次焦點座談，105/9/10）

### 三、關於多元文化應設定在有多高法律位階論點

#### （一）修憲另立憲法多元文化專章

在舉辦焦點座談的過程中，本研究發現亦有學者指出在多元文化部分，我們所依賴憲法的層次，幾乎就只有憲法增修條文第十條。因此，該學者強調，若憲法增修多元族群專章，則後續下位的法律便有所憑據，而可避免憲法保留原則所生之疑慮。

「所以當我們綜覽這一部份以後，我們可『以發現，在多元文化部分，我們所依賴的、在憲法的層次，幾乎就只有憲法增修條文第十條，用這一個所謂國家肯定多元文化，並積極維護發展原住民族語言文化』這一條的規定去演繹出來。就像我們客家界的大佬，徐正光教授，他提到聯合國幾十年來的一個發展，都是朝著文化

權、集體權、生存權發展，然後國家政策要去保障我們所謂的弱勢族群的人權。那麼，在我們很簡單的看這幾頁的規範，我們可以發現我國在憲法位階的建置是非常非常貧瘠的。那剛才邱教授提到的修憲，我覺得這觀念是非常非常好，為什麼呢？我們去看二〇〇四年的時候，台灣舉行第一次的公民投票，那一次是按照公投法十七條去舉辦的，那公投法十七條當時引發很多的爭議，諸多的學者有自己的見解，當時我記得我看到了董翔飛大法官提到的一個問題，也就是他認為公投法十七條的規定是違反了憲法保留原則。也就是說，當我們的憲法層次沒有給總統這樣一個權限，它卻規定在公投法裡面是有問題的。所以，援引這個觀念，我會覺得剛才邱教授所提到的，我們事實上應該是要去修憲，增加一個多元族群專章，然後賦予它最高的位階，然後引下面的法制化，才有它一個根源存在，這是我自己第一個思考的方向，提供大家做一個思考。」（謝欣如，第二次焦點座談，105/12/20）

## （二）維持原樣並由強化現行法制處理

然而，是否需大費周章由修憲層次介入族群平等發展的議題，官員則另有見解。在深度訪談中，有官員指出，我國設有原民會、客委會、蒙藏委員會等等族群專責機關。從而不能說我國沒有整體族群政策，至於，族群間如何共榮共存發展，則需要檢視現有法律規定和執行情況如何：

「因為今天的重點是法制盤點，畢竟有一個政策出來，很重要的就是要去落實，那最主要的就是要制定法律，之前在立法院開會的時候，有談到要去制定專法這個問題，專法有幾個重點，像是有沒有必要有一個族群平等法，或是反族群歧視法？所以剛才發展法制建構的重要議題這個問題，就是要去思考有沒有必要去制定這樣一部法律，讓整個中華民國都可以適用。我個人是會去思考到，像原住民有原住民自己的法律，我們有沒有必要再去制定這個法律？有沒有辦法把這些個別的法加以整合？能夠把這些放在一起當然是最好，但假如各部會有各部會相關的權責、不同的業務性質，那個別的法當然也可以。是否有一個整體性的概念，像是在上位的族群平等法這些，當然是很重要，但是族群平等法底下就會牽涉到相關

的罰則，或是一些跟民眾權利義務比較有關的，這會是一個很重要要去思考的點。」(A3 訪談稿，105/12/12)

### 三、原住民族特殊情境中的憲法主張

在兩公約中提及原住民族自治權，而國內現今法制建構現況將原住民視為少數民族對待。前後兩種權益性質有極大不同；因此主張原住民自治權學者強調應將原住民族從族群概念中脫離，如此方可帶給原住民族發展政策不同立足點和視野。此種訴求乃與平等議題相關聯：

「雖然我們現在簽署了兩公約，那兩公約裡面不管是人權事務委員會的裁決，或者是經社文公約的一個解釋，都說了原住民族的自決權，但是我們的憲法，我們的國家法律不承認這件事情，我想這是一個比較鮮明的例子。所以從這樣一個想法下來看，我覺得我們必須要先去克服一件事情，我們必須要把原住民族的概念從族群這個廣義的想法裡面抽離出來，如果這樣的一個二分法能夠被建立起來的話，我覺得至少從原住民族的角度來看國家的族群政策，才有可能有不一樣的可能性。我們向來不管是在國家的政策也好，或者是像這樣子的一個學術研究，都比較容易的就把原住民族的概念含括到族群的概念裡面去看，那其實國際公約也一再提到了原住民族不是少數族群，原住民族不是少數民族，或者說不能夠用少數民族的概念來去指涉原住民族完整、應該含有的內涵。」(蔡志偉，第一次焦點座談，105/09/10)

也正因為將原住民族政策包裹在族群政策內，致使原民會施政左支右絀、難以施展。乃至於(漢人)憲法增修條文中教育、文化、經濟土地等概念甚至侷限原住民族發展可能。這樣的主張觸及了原住民族政策是否應修憲的問題：

「所以我做這樣的一個說明主要是希望能建立一個在最前端的，我們對於族群發展的這樣一種概念本身，其實過往在政策裡面可能都去把原住民族包裹在族群的概念裡面，而沒有辦法去凸顯出

原住民族的特殊性，那回過頭來看的時候，我自己的經驗和我自己的觀察是原住民族委員會就是在缺乏這樣一個政策理解的前提底下，反而使它的任務屬性也好，權責分工也好，都沒有辦法非常的具體明確，常常會衍生出它在處理的事情都是其他部會不願意處理的事情，或者說它想要做一些某些特定事情，可是在法制上或是政策上沒有辦法給予它適當的支持。那其實也可以再去看原民會目前現有的幾個局處本身，如果從它設置行政院原住民族委員會在民國八十五年的時候，其實它所對應的就是憲法增修條文的那幾段文字，教育、文化、經濟、土地等等那種概念，那可是現在我們如果去考量到以民族作為一個發展性的主體時，其實憲法增修條文本身已經框限了、甚至是侷限了民族發展的可能性了。」（蔡志偉，第一次焦點座談，105/09/10）

日前根據原民會推動原住民族基本法第四次會議，所奉行總統原住民族政策主張(2016年11月25日)中，肯認原住民族固有主權，因此應推動並落實民族自治，在法制上的因應則承認原住民族特殊地位，原住民族和國家是準國與國的主權新夥伴關係，並積極實現聯合國原住民族權利宣言，於憲法制定或修正時以專章保障原住民族自決權、自治權、傳統領域土地權、自然資源權、生存權、發展權、語言和文化權、健康權、社會權，以及生態環境權等等。據此，可預見未來關於原住民族的平等權益將有大幅改善的轉機。

總結本節上述討論，本研究首先說明關於支持或反對制定反歧視法/族群平等法論點；其次，關於族群的語言與教育文化議題之論點；再者，呈現關於多元文化應設定在多重法律位階之相關論點及其主張；最後，也彰顯原住民族在台灣特殊情境中的憲法主張。

在司法判決實務上，維繫族群主體性與生存發展條件中，以下以「非原住民援引《原住民族基本法》」占有國有土地案判決案例（台灣高等法院 102 年度重上字第 555 號民事判決、台灣新竹地方法院 101 年度重訴字第 20 號判決）作說明。該案的背景為：新竹縣新豐鄉坑子口段之 16 筆土地於民國 78 間登記為國有土地，並為行政院農業委員會林務局管理之國有保安林地，被告等 11 人為非原住民，渠等占用系爭土地逾百年，搭建養殖禽舍，從事養

殖、販賣獲利。原告行政院農業委員會林務局新竹林管處為系爭土地之管理權人，主張被告等人無權占用系爭土地，援依民法第 767 條所有物返回請求權訴請被告等 11 人拆除建物，並將所占用土地回復原狀返還與原告，並請求不當得利（蔡志偉、許恒達、吳秦雯，2016：42-49）。

該案之爭點為被告主張土地登記為國有前已佔用多年，是否有權使用系爭土地？該案特殊之處在於被告非具原住民身分，卻主張應比照原住民取得土地使用權之方式來獲得《原住民族基本法》之保障。最後，高等法院判決為，上訴人等並無適用民法 769、770 時效取得所有權規定之餘地，且上訴人不得援引《原住民族基本法》抗辯其為有權占有。原住民族為與國家之間具有特殊關係之法主體，非得由他人任意援引（蔡志偉、許恒達、吳秦雯，2016：42-49），亦可說明原住民族之主體性與特殊性。

## 第二節 解決族群間資源分配或爭議性議題

在解決族群間資源分配或爭議性議題下，本節以原住民族和漢人間特殊歷史情境闡釋，此關係到原住民身分認定、自治權和土地等三項。

在探討我國族群發展關鍵性議題中，首要面對的是原漢之間根本性衝突，即原住民族長期被殖民的歷史事實。這樣矛盾在歷史演進過程中逐漸呈顯出來，在我國之具體表現，像是我們雖已簽署《公民與政治權利國際公約》、《經濟、社會與文化權利國際公約》兩項公約，但憲法和國家法律仍尚未與原住民自決權接軌：

「我們的原基法裡面包含很多的權利，其實都是符合聯合國原住民權利宣言的原則之下，甚至我們都覺得是超過那個權利宣言所定的原則，因為我們原基法其實是很具體的。雖然訂得很具體，但也會碰到像老師講的因為權責不足的關係，所以在跟其他部會來做協商的時候也是會碰到一些困難。在原基法通過以後，我們在第二年就成立了行政院原住民族基本法的推動會，那在會議上本來是列管八十二種相關子法要去配合立法或修法，或是來檢討的，施行了

十年之後，這中間原基法有三次修法，後來又增加了五個相關的子法要立法，所以總共有八十七種，那截至到目前還有十五種子法還沒有完成，這十五種子法裡面有八種子法都是在相關部會的權責之下，這在進行上都有碰到困難，所以這也是我們要再去努力的。」  
(田維嘉，第一次焦點座談，105/09/10)

2016年8月1日總統對原住民族道歉中，正式回應原住民族所面臨困境，<sup>29</sup>並提出相關解決對策。其中包含建立具有文化敏感度的「原住民族法律服務中心」：基於傳統習俗、在傳統領域內、非交易需求、非保育類，整理原住民族狩獵受起訴與判刑之案例，並提出解決方案；針對核廢料儲存在蘭嶼的相關決策經過提出真相調查報告，並在核廢料尚未最終處置之前給予雅美族人適當補償；2016年9月30日前檢討平埔身分相關法規，回復平埔族群應有權利與地位；2016年11月1日開始劃設、公告原住民族傳統領域土地；以及盡速將《原住民族自治法》、《原住民族土地及海域法》、《原住民族語言發展法》等法案送立法院審理等等。

日前根據原民會推動原住民族基本法第四次會議，所奉行總統原住民族政策主張(2016年11月25日)中，尊重原住民族與其土地的獨特關係，將推動立法保障原住民族土地權，政府應依法成立原住民族土地調查及處理委員會，完成調查原住民族傳統領域、海域之事項，盡速立法回復原住民族傳統領域權。這其中包含 1.制定原住民族土地調查及處理委員會組織法；2.制定原住民族土地及海域法<sup>30</sup>；3.訂定原住民族土地及部落範圍土地劃設辦法。此

<sup>29</sup> 提出之解決方向如下：1. 總統擔任召集人，以總統府層級設置「原住民族歷史正義與轉型正義委員會」，各族代表（平埔族群）將以民族與部落的共識為基礎產生。2. 要求行政院定期召開「原住民族基本法推動會」，協調及處理以下事務：歷史記憶追尋、原住民族自治的推動、經濟的公平發展、教育與文化的傳承、健康的保障、都市族人權益的維護。3. 建立具有文化敏感度的「原住民族法律服務中心」。4. 整理原住民族狩獵受起訴與判刑之案例（基於傳統習俗、在傳統領域內、非交易需求、非保育類）並提出解決方案。5. 針對核廢料儲存在蘭嶼的相關決策經過提出真相調查報告；並在核廢料尚未最終處置之前給予雅美族人適當補償。6. 2016年9月30日前檢討平埔身分相關法規，回復平埔族群應有權利與地位。7. 2016年11月1日開始劃設、公告原住民族傳統領域土地。8. 盡速將《原住民族自治法》、《原住民族土地及海域法》、《原住民族語言發展法》等法案送立法院審理。

<sup>30</sup> 詳細內容有五點：(1)推動原住民族傳統領域土地範圍調查確認計畫。(2)規劃原住民族傳統領域土地及海域之劃定程序。(3)規劃原住民族傳統領域土地權利回復機制及配套措施。(4)規劃原住民族傳統領域土地供部落傳統慣俗使用機制。(5)建立原住民族傳統領域土地及自然資

外，政府在原住民族地區之生態保育政策使原住民族土地利用遭受限制時，應給予原住民族適當的補償<sup>31</sup>（原民會，2016）。過去二十餘年來原住民族運動的目標包括身分(正名)、土地、自治等，在 2016 年總統道歉之後有了明顯轉變契機。原委會將大力推動總統轉型正義主張，彌補過去歷史不正義。後續原住民族身分、傳統領域和自治事務將可逐步討論落實。

至於此部分司法判決上，以反亞泥還我土地案（最高行政法院 103 年度判字第 156 號行政判決、台北高等行政法院 101 年度訴字第 1997 號行政判決）說明。本案之背景為：本件上訴人為亞洲水泥股份有限公司，被上訴人為原住民族委員會，參加人為太魯閣族之甲、乙。甲與乙分別就花蓮縣秀林鄉之部分原住民保留地（所有權人為中華民國、管理人為被上訴人，簡稱系爭土地）設定耕作權。後因上訴人受讓取得包括系爭土地在內的土地礦業權，為興建水泥製造廠申請租用該原住民保留地作為礦業用地，經花蓮縣秀林鄉公所召開協調會，結果將包括系爭土地在內多筆原住民保留地租與上訴人。但參加人甲、乙並未辦理塗銷耕作權之登記，嗣後並依《原住民保留地開發管理辦法》向秀林鄉公所申請移轉系爭土地之所有權，被花蓮縣政府否准。參加人不服提起訴願，經被上訴人將原處分撤銷，上訴人不服依行政訴訟法提起行政訴訟，遭判決駁回提起上訴亦遭駁回（蔡志偉、許恒達、吳秦雯，2016：366-371）。

本案之爭點為：上訴人亞洲水泥股份有限公司在本案中有無訴訟權能？法院判決意旨在於原處分並未賦予上訴人一定之法律地位或利益，原處分否准參加人依現行管理辦法辦理系爭土地所有權移轉登記申請，上訴人免生採礦使用土地發生使用權爭議之事實利益，僅為原處分所生之反射效果，尚非屬法律上利害關係，欠缺訴之利益，非適格之當事人。本案被認為是四十餘年來原住民還我土地運動的初步成果，在訴願決定中肯定訴願人有移轉原住民保留地所有權登記之請求權，涉及原住民保留地的土地轉型正義（蔡志偉、許恒達、吳秦雯，2016：366-371）。

---

源共同管理機制。

<sup>31</sup> 詳細內容包括如下幾點：1.制定原住民族土地受限制所生損失補償辦法。2.執行原住民保留地禁伐補償及造林回饋條例，訂定相關子法，包括：(1)原住民保留地禁伐補償實施辦法。(2)原住民保留地造林回饋樹種株數及其檢測基準。

### 第三節 調和族群議題與其他法律價值之衝突

原住民族傳統習慣如何與其他法律價值協調為本節關鍵議題。歷史過程顯示因為外來統治入侵原住民族傳統領域，造成原住民族難以繼續千百年來的狩獵、採集和火耕等生活方式，而到平地尋找工作維持生計。然而，原住民族傳統文化中的狩獵活動，卻因法令禁止而因此經常違反森林法、野生動物保護法、槍砲彈藥刀械管理條例等。這樣衝突凸顯狩獵傳統文化與近來所強調生態保育、公共安全等法律價值進一步探討尋求妥協、互惠之必要。亦即，族群政策上所面臨的關鍵議題在於如何調和原住民族傳統習慣和其他法律價值間衝突等（鄭川如，2014）。

「我們的原基法裡面包含很多的權利，其實都是符合聯合國原住民權利宣言的原則之下，甚至我們都覺得是超過那個權利宣言所定的原則，因為我們原基法其實是很具體的。雖然訂得很具體，但也會碰到像老師講的因為權責不足的關係，所以在跟其他部會來做協商的時候也是會碰到一些困難。在原基法通過以後，我們在第二年就成立了行政院原住民族基本法的推動會，那在會議上本來是列管八十二種相關子法要去配合立法或修法，或是來檢討的，施行了十年之後，這中間原基法有三次修法，後來又增加了五個相關的子法要立法，所以總共有八十七種，那截至到目前還有十五種子法還沒有完成，這十五種子法裡面有八種子法都是在相關部會的權責之下，這在進行上都有碰到困難，所以這也是我們要再去努力的。」（田維嘉，第一次焦點座談，105/9/10）

根據日前原民會推動原住民族基本法第四次會議（2016年11月25日）中說明，在傳統習慣與相關部會所主管之法令：「國家公園法」、「原住民族採取傳統領域土地森林產物管理規則」、「森林法」、「水土保持法」及「山坡地土地可利用限度查定工作要點」所產生的衝突，原民會與主管部會尚無共識。然而，就原民會立場而言，在該會議中，依原基法第34條第2項規定，應依該法令制（訂）定、修正或廢止前，由原住民族主管機關會同目的事業主管機關，依原民法之原則解釋、適用之。因此，原民會經檢視「國家公園法」及「森林法」涉及原住民族狩獵及採集林木產物等規定，在尚未完成修法前，得透過解釋先行適用之（原民會，2016）。

此外，本文以原住民製作手槍案（最高法院 103 年度台上字第 443 號刑事判決、台灣高等法院台中分院 102 年度上訴字第 1243 號刑事判決、台灣彰化地方法院 102 年度訴字第 114 號刑事判決）作為本節之舉例說明。本案之背景為：甲明知可發射子彈具殺傷力之改造手槍與子彈，非經中央主管機關許可不得製造與持有。甲於 2006 年於南投拾獲具殺傷力子彈一顆，於 2009、2010 年間在雲林向綽號阿強男子購買已貫通之金屬槍管一枝後，又在彰化市某玩具模型店購入仿半自動手槍之不具殺傷力手槍一枝，並將之換裝前開貫通之金屬槍管，改造成具殺傷力之手槍（蔡志偉、許恒達、吳秦雯，2016：166-172）。

第一審判決甲非法製造可發射子彈具殺傷力之槍枝罪與非法持有子彈罪，應執行有期徒刑五年三月，併科罰金新台幣五萬元。本案第二審、第三審判決均為上訴駁回，當事人主張被告具原住民族身分，扣案槍枝系做為獵槍使用應依規定無刑罰規定適用。該案爭點在於《槍砲彈藥刀械管制條例》第 20 條第 1 項之「自製獵槍」應如何定義。第三審判決中指出一、所謂「原住民自製之獵槍」應理解為「原住民本於其文化傳統所形成之特殊習慣，專用於生活中從事狩獵、祭典等活動使用，而以傳統方式所製造、持有之自製簡易獵槍」，即須原住民自行使用，目的僅供狩獵、祭典等活動使用，且其發射速度較慢、威力較小、攜帶較為不便之簡易長槍；二、「手槍」非屬「原住民自製獵槍」之範疇。但學者認為最高法院將「自製」擴大解釋為「全部自製」，將原住民獵槍限制為「簡易長槍」有所不妥，且供狩獵或祭典使用目的之解釋應尊重製造者或使用者本人之意思，故本判決容有檢討必要（蔡志偉、許恒達、吳秦雯，2016：166-172）。

#### 第四節 實施族群議題與政策主流化

本節將探討一、原民會與客委會業務推動時所遭遇問題，以及所需要的其他部會的協助，亦即對於可能實施族群議題與政策主流化的想法。二、實施族群政策主流化的途徑選擇，包括組織調適之途徑選擇：維持分族分工而治之和諧抑或是朝向高度互動共事而欣賞。

### 一、原民會與客委會施政需要其他部會協助

實施族群議題與政策主流化至少呈現於兩層面，一是議題的實質關注與投入，二是實施並推動族群議題的組織（平台）。在現在我國已有族群機關架構下，將具有所謂組織調適關鍵議題。考察既有個別族群事務主管機關，其組織職掌未涉及多元族群平等事宜之推動，亦欠缺族群平等的權責與跨部門協調之機制（江明修，2012）。此現象為「分族分工而治」，屬於個別支持型族群政策下組織型態。過去，分族分工而治的好處在於，以各該族群成員構成的族群公務體系及其政務人員，具較為高度的使命感。然而，個別族群事務專責機構雖能強化該族群自我力量，但卻難以處理族群關係環境（楊長鎮，2015）。因此，建構一能處理族群關係的平台或單位為本節關鍵議題。

首先，族群主流化構想極大部分來自性別主流化的啟發，因此在「政府施政措施落實多元族群主流化之研究」（江明修，2012）中回顧並檢視我國性別主流化政策成功之因素：1、性別平等法制涵蓋教育、工作、生活領域三大社會層面；2、政策工具相當完備計有性別統計、性別分析、性別預算、性別影響評估、性別意識培力及性別機制等；3、組織設計上行政院性別平等會與性別平等處以整合、協調專責機關的設計落實性別平等業務之推展。<sup>32</sup>換言之，在實施族群議題與政策主流化目標中，先前研究已指出政策主流化在實踐上可資參考面向、政策工具、組織設計等等。

然而，對於上述關於族群主流化的論點，楊長鎮提出實體主流化，主張進一步延伸族群主流化政策的內涵。其內容闡釋「兩層次主流化」的理論，即議題與政策的主流化，及族群實體的主流化(回歸主流)。前者是將弱勢議題從特殊政策中解放出來，要求非特定相關部門的政策或施政也都應檢討其責任與做法，具有弱勢敏感度，以避免造成結構性或建制性的歧視；這樣主張也和前文原民會和客委會代表發言內容相近。沿著這樣的思路也衍伸到行政機制上：從主流化的觀點，每一政府部門都是族群部門，因其服務對象可能包括任何族群。因此，我們需要在各級政府建立主導族群主流化政策運作的協調、整合、監督或協助機制，並在各部門都應設有專職人員擔任跨部門協

---

<sup>32</sup> 最後，該研究亦指出族群與性別間難以比較之處，例如在本質上具有幾點差異：首先族群認定標準較性別認定複雜；再者，族群議題的政治敏感度似較性別為高；而且，族群議題必然涉及語言多元問題，但性別政策就無此內涵。

調的工作圈成員。從上而下建立族群主流化的政策運作機制，以解決部門本位主義帶來的族群盲點。關於主流化政策除了思考非主流群體的需要，在實質主張上，實體主流化是要去除弱勢少數者的邊緣地位，提供族群友善的制度環境與文化環境，使其進入主流之中與原先的主流者共同重構主流。所以，實體主流化作為政策目標，不能止步於「反歧視」或「平等」這類個人主義權利層次，而要進入到族群集體權利的保障、集體的發展可能，在保持族群文化特質與認同之下，共同建構多元的新文化或新社會，去除「主流 V.S.非主流」的二元架構，形成一種「在主流中的參與式平等」（楊長鎮，2015）。

因此，為了促成參與式平等，在族群政策工具上設計增加公民參與機制，其內容為「族群主流化政策目標在於族群成員及其群體的主流化，其實質影響與承受者在各族群，對族群關係之感受亦在生活世界內。因此，族群機制不能只有由上而下的官僚領導體系，也不能只有專家壟斷的諮商參與。制度上應建立族群團體、關切族群議題或族群關係議題之倡議團體、服務團體等，以由下而上方式提供資訊、交流經驗、提出方案與評估，成為政府問責的外部推力，及族群主流化的協力網絡。」（楊長鎮，2015）。

在族群主流化推動進程中，吾人回顧性別平等主流化實施過往即可得知，教育部所職掌課綱編纂，亦即國民義務教育中傳授教材內容，深切決定了族群平等理念的傳遞。由於現有原民會及客委會均屬於分族分工下的機關設置，所以經常遇到的問題為：與其他機關間缺乏族群關係想像和聯繫。以下舉焦點座談中，與會人員發言為例：

「我也在幫教育部弄十二年課綱，十二年課綱的課程裡面，性平是一個重要議題，可是族群平等它是放在一個人權大議題裡面的其中一環而已，我們連海洋都可以用成一個議題，結果海洋議題竟然比族群平等議題還更嚴重。那性別議題其實以前也是在人權議題裡面，可是那個問題越來越嚴重，所以從人權議題裡面獨立出來變成特定的一個議題在做處理，那我會覺得族群平等應該獨立出來做處理，讓它變成正式的課程，或者是用其他的融入式的方式，我們去檢查課本裡面族群呈現不當的狀況，我們現在並沒有仔細地做檢

查，了不起就是一些比較多嘴的有在做族群關係或原住民研究的學者，我們在幾把課本拿出來自己做檢查，可是在整個教育部審查課本的課程當中，性平討論它注意到，可是族群，印象這塊它並沒有注意到。那當然更不用說其他像是 NCC 主管那些電影、電視、媒體，因為他們這些東西會教育我們國人的族群觀念，所以我會覺得族群平等或族群平等法那裡的內涵其實一個是教育部。」（陳張培倫，第一次焦點座談，105/9/10）

就原住民觀點而言，國家重視性別平等相較於族群平等程度有著天壤之別，對於原民會欲制定的相關辦法經常不予積極回應。就此，反應出族群事務主流化的推動將可預見很大程度上需要組織的調整與積極回應。

「那我們原住民族權利什麼時候輪到我們原民會到其他部會去做檢查？那可能才能夠代表著我們原住民族權利的進展，甚至代表各部會才會比較重視原住民族權利，或者原基法。因為我們現在連檢查的權利都沒有，那很多的法律，雖然主管機關是其他部會，然後又沒有指明說與原民會有什麼關係的時候，那人家愛理不理你、要不要去問你那是另外一回事了。就算是說要會同於原民會制定一些相關的辦法，他基本上常常也是到最後才來的，來要你簽名背書。要是一開始的時候，每年原民會就跑去檢查其他部會的原住民族的基本權利，或者是原基法的蓋泛的執行業務的話，那可能就不太一樣了。那我拿這個當我今天發言的起點，意思是什麼呢？因為相對於性平，其實族群平等這件事在我們國家是非常忽略的」（陳張培倫，第一次焦點座談，105/9/10）。

與會人員陳述我國推動性平極有成效，在教育上、各機關業務推動上都積極回應性別平等的主張；然而，機關間對族群平等敏感度卻遠遠低於性平之後。

「我們現在國家推動性別平等最明確的有性別平等教育法和性別平等工作法，然後後來兩公約跟一些消除婦女歧視的那些公約就

把它國內法化了，而且我們看很多學校都想辦法要把這些融入性別教育的課本加在裡面，甚至連各部會執行的工作裡面，行政院都要派人來做檢查。一方面做評估，另一方面行政院派一些上級長官和專家學者來做檢查的時候，你沒有注意到的地方他都還會想辦法去提醒你注意那裡面有沒有什麼性別的一些意涵，然後提醒你做適當的調整，因為很多部會先天會想說我這個跟性別沒有關係，可是很多專家學者也看的出來。那個時候我就有感而發，現在性別平等權力的推動在我們國家雖然還有一段路走，可是看起來已經滿有味道了，那我們原住民族權利什麼時候輪到我們原民會到其他部會去做檢查？那可能才能夠代表著我們原住民族權利的進展，甚至代表各部會才會比較重視原住民族權利，或者原基法。因為我們現在連檢查的權利都沒有，那很多的法律，雖然主管機關是其他部會，然後又沒有指明說與原民會有什麼關係的時候，那人家愛理不理你、要不要去問你那是另外一回事了。就算是說要會同於原民會制定一些相關的辦法，他基本上常常也是到最後才來的，來要你簽名背書。要是一開始的時候，每年原民會就跑去檢查其他部會的原住民族的基本權利，或者是原基法的廣泛的執行業務的話，那可能就不太一樣了。那我拿這個當我今天發言的起點，意思是什麼呢？因為相對於性平，其實族群平等這件事在我們國家是非常忽略的」（陳張培倫，第一次焦點座談，105/9/10）。

客委會代表亦認為客家政策應該在國家所有政策裡面被思考、被重視也被看到。換言之，客家政策不應只有客委會在做的，應在各政策領域被適度地關照到。特別在國家史觀的論述和詮釋上，我們應該有更清晰族群觀點在其中：

「在客家基本法第五條裡面很清楚地談到一件事情，政府的政策在制定跟區域發展規劃的時候，應該要考量到客家族群的權益跟發展，那第五條裡面這一點論述上面，我們期待的不是只有客家的政策只有客委會在做的，而是客家的政策在國家的政策裡面都應該要適度地去被看到，不管在農業發展、在衛生福利的發展、在醫療系統的發展、在包含現在所謂的長照的發展等等，尤其是在教育，不

僅在教學現場，在教學的教材，也包含國家在有些史料、史觀的論述跟詮釋，是不是有族群的觀點被看到？我們希望看到族群的觀點並不是要不斷放大客家，是要適度的把族群差異的觀點能夠在不同的政策面被看到，但是在落實上面因為相關部會或施政有關的機關跟機構，其實好像沒有辦法來體會說，所族群意識跟族群觀點要放在政策裡面去檢視這件事，以導致這一條好像變成裝飾，而沒有實際可以來檢視政府的公共事務跟公共政策裡面的族群」（廖美玲，第一次焦點座談，105/9/10）

客委會代表進一步說明在行政院體系裡所推動許多施政項目，若能加入族群敏感度，那麼對於推動族群發展上也因此可以建立起比較正面的環境。這些相關單位譬如有教育部、文化部，乃至於推動長期照護體系的衛福部等，若是族群差異性、特性能融入各部會政策推廣考量因素中，則行政院任何政策都是族群政策，也就能關照到各族群差異、需要。對多元族群發展相當有幫助：

「那怎麼讓這些族群跟多元文化意識可以被重新認識、被正確的認識，這件事情其實是很重要，會連動包含前面專家提到的不管在教育面，政府對族群有一些政策的推動上認知可能會有不一樣的看待跟態度來面對這件事情。而對於中程的部分，目前就客家在行政院體系裡面推動相關的施政來看，我們會覺得說，有很多的政策資源、政策專業跟主政，其實不是客委會之力可以做，但是在其他的部會，如果它們在施政的過程裡頭，能夠適度的看到族群對於族群的特殊考量的關照，其實適度的可以在各有主政目的的這些主管機關關心到族群議題下，可以讓施政對於族群發展的建構有一個比較好的環境。尤其是像在教育部、在文化部，也包含像現在推長照的衛福部，那目前像衛福部在推長照的過程中，其實是有同步的邀請客委會跟原民會共同來參與它們政策的推動，像這樣就可以讓行政院對於各部會在政策推廣的時候，它會適度的能夠關照到所謂的族群發展這件事情。」（廖美玲，第一次焦點座談，105/9/10）。

關於族群議題所牽涉組織調適問題，掌管移民業務移民署是三級機關，

而原民會和客委會是中央部會的二級單位，至於未來有沒有必要成立一個統籌性族群事務機構，移民署官員認為，在行政院底下設族群事務委員會將是可行方案。

「假如要成立的話，一定是放在行政院底下。我們有在思考，因為現在勞工大概七、八十萬，其他一般的、包括婚姻近來的大概已經五十一萬了，所以兩者加起來已經超過百萬，就這個百萬人來講，其實原民會好像沒有這麼多人，客委會不知道有沒有這麼多人？就這個概念來講，其實把移民署放在三級機關好像有點小。如果要推動組織法修正可能比較麻煩，那如果放在行政院底下，設一個族群事務的委員會，我覺得是一個可行的方案，因為臨時編組只要院長同意就不會有什麼問題，那會是一個最快的方式。在行政院底下透過這種方式去統合所有涉及到的族群議題，是最好的。」(A3 深度訪談，105/12/12)

至於，在組織調適垂直向度來看，移民署官員認為若干新住民業務應該下放給地方政府來執行，中央負責督導是比較理想分工方式。

「在九十三年還是九十四年的時候，其實內政部就有一個新移民的基金，每年補助三億，總共十年三十億。雖然是到去年已經結束，但在今年也是補助了十億的基金，希望各團體和學術單位都可以去申請，所以基本上我是認為政府已經盡到照顧的義務了。那移民這個區塊的照顧其實有幾個問題可以去思考，第一個就是移民輔導這個區塊適不適合由中央統籌？基本上移民是分布在全省，就中央的面向來講，可以發現中央對地方移民的一些狀況並沒有辦法像地方政府掌握的那麼精準，所以就這個面向來講，中央應該只是一個督導的角色，真正要照顧移民的這個區塊應該是地方政府。就各縣市政府來講，他們知道他們的移民在哪裡，哪些是真正需要區關懷的，其實有些新住民的資源有時候比我們還要豐富，之前行政院做過研究，新移民有些家庭他們的收入都已經八十幾萬，的確有些是比我們國人還要高的，所以我們要去思考新住民輔導這個面向不需要國家花這麼多心血去照顧。當然，畢竟他們是從世界各國來

到台灣，能夠照顧最好，可是像歐洲、美國他們，好像也沒有所謂的移民輔導這個面向，像美國就是由他們的 NGO 在做的，也不是政府涉入。」(A3 深度訪談，105/12/12)

## 二、組織調適途徑選擇：

究竟應維持分族分工而治之和諧，抑或是朝向高度互動共事而欣賞：

### (一) 維持分族分工而治之和諧

如前文所述，原住民族處境在台灣具有特殊性，因此也需要格外對待，在憲法上從而也有所規定。若欲推動族群主流化而欲架構共同平台時，在各族群需求不同情境下，是否可能建立彼此共事條件，不無疑問：

「從立法的角度或是從憲政的角度來看，多元族群、多元文化的立法其實也是給予其他族群一些可以跟原民去談判的籌碼，讓其他族群可以在相同的高度之下去跟原民談。但是這也會涉及到另外兩個問題，第一個問題是，以目前整個小英政府的發展方向來看，她是越來越肯認原民的特殊性。也就是原民的特殊性就目前來看是越來越受到重視的，像她成立了調解委員會，甚至是說其實轉型正義的整個目標、對象還是訴諸在原民這個部分。那在這樣子的發展方向下，怎麼樣去做我們想要把各個族群墊高的的這個方向上去做一些調和，那這可能是未來委託團隊需要去思考的。也就是說，在整個原民架構它是越來越朝向像國與國關係這樣的對談，或者是朝向條約簽訂的這個方向、朝向土地主張的方向下去談，這個整個發展框架下，那族群發展這個東西未來是該怎麼去做？這是我向委託團隊提的第一個可以去思考的方向。」(許雲翔，第二次焦點座談，105/12/20)。

### (二) 朝向族群互動共事而欣賞

族群主流化雖存有上述疑問，事實上有若干例證說明族群彼此合作共事的成果，特別在不同族群間的混居地區，如原客共居的苗栗泰安鄉。而如此案例是否應成為推動族群共存共榮原則，值得未來進一步思考：

「第二個方向就是我們回到整個憲政來看，它有談族群平等，也有談多元文化，其實另外一個要考慮的方向是：「多元文化」它本身的意涵其實是意味著族群之間更高的互動性。也就是剛才廖參事有提到，其實族群之間未來是朝向一個平行的發展，也就是原民發展自己的、客家發展自己的、閩南或外省也發展他自己的，還是他是一個更密集互動的發展？像剛才廖參事有提到的台三線這樣的一個發，它就是一個原客間在高度互動之下、高度共識之下所發展出來的一個好的政策典範。那另一個可以思考的像是過去客委會這邊跟原民會這邊有共同針對泰安的文化統合區域去談的這部分，那其實也可以看到它是一個更高度密集互動的發展；或者是像台東，它國小的一些母語教學，那在客委會這邊其實也有在台東付出了非常多的資源，他也是跟原民取得共識，怎麼樣在原民的區域去推動客語的母語教學的部分。可能在這邊整個研究的軸線就是要去思考，未來我們整個規劃上是要朝一個個族群平行發展的方向，還是說是一個更互動式的發展方向。」(許雲翔，第二次焦點座談，105/12/20)。

## 第五章 我國族群法規調適方向

本研究在國際公約的典範引導，以及憲法本文、增修條文與歷年大法官解釋所架構出的族群平等、多元文化規範框架下，提出了族群主流化、權利保障法制與落實、轉型正義等三大總體性政策，並具體擬定「維繫族群主體性與生存發展條件」、「解決族群間資源分配或爭議性議題」、「調和族群議題與其他法律價值之衝突」、「實施族群議題與政策主流化」等四大具體目標，以便據以界定我國現行族群發展法制建構之重要議題。

在上述的總體性政策與具體政策目標下，本研究分別選定了平等與發展、語言與教育文化、身分、自治、土地、傳統習慣、組織調整等，七大法制重要議題來作為進一步檢視的重點，並在重要性、迫切性、可行性等通盤的考量下，針對法制調適方向、項目，以及工作等議題進行盤點，進而提出具體建議。以下，本研究即針對上述七大重要議題分別予以檢視。

### 第一節 平等與發展

有關族群平等的議題，近來的討論主要集中在：是否訂定「族群平等法」或「反歧視法」的問題上。對此，相關議案隨著審議與討論的深化，不少問題也隨之浮現。其中，族群的定義是當中最根本，卻也最容易引發爭議的部分。具體來說，雖然一般口語上通稱台灣有四大或五大族群，但原住民族與新住民究竟是否為「族群」，一直存在疑義。這也連帶使得論者對族群平等法制是否有必要制定，以及如何制定的問題產生疑義。

先就原住民的部分來看。由於原住民族不管是從國際法、還是台灣歷史、社會、文化的脈絡來看，都是一個獨特的群體，而族群這種把原住民族和其他漢人（本省、客家、外省）放在同一平面來討論的概念，論者認為這反而會淡化原住民族因其特殊地位而產生的特殊需求（孫煒，2016）。誠如曾擔任原民會副主委的（陳）張培倫（2009）所言，原住民族要求的是「雙

重平等」。也就是一方面爭取個人與集體的平等；另一方面則是透過肯認與重分配等實質做法來達成平等。

從雙重平等的概念出發，不難發現相關平等要求已在原基法內有詳盡規定。單就原住民族事務而言，族群平等法顯然也無法超越既有格局，為原住民族帶來更大的保障空間。對此，他認為從原基法頒布施行的經驗即可得知，問題往往不在立法而在於落實。由此來看，族群平等法對原住民族來說反而像是錦上添花而已。質言之，空有規範與理想，反而更容易使原住民族有期待落空之感。正因為如此，不少原住民族論者對族群平等法存有不少疑慮。

新住民族部分亦是如此，由於此群體內部有著截然不同的國籍、語言、風俗、習慣等，因此這個獨特的群體是否能單獨列為「族群」，也屢屢引發討論。值得注意的是，近來族群平等法的推動很大一部分是為了解決新住民在臺灣社會所遭遇到的歧視問題而來。對此，論者普遍認為從發生的歧視案例就可以知道，既有規範無法妥適解決新住民受到的歧視問題。目前「入出國及移民法」第 9 章「移民輔導及移民業務管理」中，訂有反歧視條款（第 62 條）。從立法體例中即可發現，相關規定在該法整體架構中顯得突兀；此外，本研究訪談中也發現(A3 深度訪談，105/12/12)，歷年來實務上僅處理過十餘件歧視案例（訪談當時為 16 件）。這些都顯示出目前的規定無法妥適解決新住民實際遭遇的問題。

就另一方面來看，新住民另外遇到的問題是工作權保障的問題。此部分主要是透過就業服務保障法第 5 條的反歧視條款，以及第 48 條對於外籍配偶不需申請許可的部分來予以規範。至於大陸配偶的部分，因為涉及到兩岸局勢變遷的關係，另在兩岸人民關係條例第 17 條與第 17 條之 1 中規定。其中，有關大陸配偶取得身分證的年限，因為涉及兩岸關係的發展、政府政策等各方面因素的影響，而不時有所調整。但每次變動也都不時引發差別待遇、歧視等爭議（聯合報，2016）。大體來看，論者普遍認為制定專法有其必要性。不過，在族群平等法草案的審查過程中，論者對是否要把國籍、籍貫等要素列入，還是存有不少疑義（原住民族電視台，2016b）。

由於看待上述問題的差異，使得論者在立法策略上也有不同的策略。質言之，原住民族由於最常成為族群不平等下的受害者，其特殊地位又不同於一般的「族群」，加上各項平等議題已在原基法中有初步規定，因此討論時論者似乎更傾向採取「反歧視法」的立法策略（聯合新聞網，2016）。但就其他族群的保障來看，不少論者主張，單純的反歧視立法太過消極。因此他們主張唯有制定平等法，才能積極推動實質平等的實現。換句話說，論者認為反歧視法著重在個人或集體層次中直接與間接歧視的消除，這種方式終究只能達成形式平等（施正鋒，2012）。唯有在制度上賦予國家推動族群平等的義務，才能積極維繫族群主體性並創造出各族群生存發展的條件。此外，由於反歧視法也會被納入整體族群平等的框架中一併處理，因此不少論者主張後者保障的範圍較前者來得完備。就目前發展趨勢來看，採取族群平等法策略者，逐漸成為主流（立法院，2016a）。

即便各界多認為族群權利保障法制有其必要性，但反對者亦有不少。其理由大致認為：這類立法看似積極前進，實則法律規範效果有限，甚至還可能導致寒蟬效應，產生箝制言論自由的效果。當然，部分論者也擔心以法律制裁族群偏見，反而更容易激起族群的衝突與對立。有鑑於此，反對說主張現階段應從加強公民教育和輿論制約為主。也就是以教育取代替管制（台灣新社會智庫，2009；邱太三，2009；陳華昇，2009；廖元豪，2006，2009a，2009b，2011）。從我國過去的經驗來看，此項擔憂顯然並非全然無據。相關法律也確實很容易就會成為沒有實效的宣示性立法、軟法或公關立法，而現階段在內政部下設置「族群平等委員會」的做法，其層級與資源也未必能夠起到消極保障的作用，更不用說要發揮積極促進族群平等的功效。

有鑑於此，相關議題實有必要和本研究提出之「實施族群議題與政策主流化」問題一併思考。換句話說，為能使族群平等法確實發揮功效，相關討論宜和族群事務專責部會的設置一併考量。除了集中立法的模式之外，研考會101年之「政府施政措施落實多元族群主流化之研究」，也參考性別主流化分散立法的經驗，建議嘗試將平等觀念如入各相關法律之中。當然，若能逐項盤點各項族群相關法制並予以修正，相信亦能達到與集中立法同樣的效果。不過，從原基法第34條的施行經驗可知，逐項修正、制定或廢止相關法

令，涉及到的機關與橫縱向協調更多，難度也恐怕未必較小。

綜合上述，族群平等或反歧視的立法在我國已經討論許久。就目前發展態勢來看，由於此項議題被認為涉及到族群主體性與生存發展的核心條件，因此相關立法被認為是整體族群權利保障法制框架中不可或缺的一環。就這點來看，其制定只是時間與立法技術的問題；就立法層次來看，目前主張積極促進平等的族群平等法模式似乎居於主流。即便如此，反對說也非全然沒有道理。畢竟，在國家財政緊縮的現實下，強調積極促進的平等法制很容易就會淪為沒有實質拘束力的政策宣示。有鑑於此，建議在討論時與建置族群專責部會事宜一併思考。此外，在立法工作完成之前，論者提出之「先教育、後管制」的看法依然有必要持續推動。畢竟，教育工作的爭議與所涉及的面向較小。

## 第二節 語言與教育文化

語言保障是另一項與「族群主體性和生存發展條件」息息相關的議題。對此，除已制定的「大眾運輸工具播音語言平等保障法」（特別是第6條）之外，近來關注的焦點主要集中在「國家語言發展法」和「原住民族語言發展法」。先就前者來看。目前文化部已經在其「人文及出版司」下新設了「國家語言發展科」，專責國家語言發展法的研擬與制定。該部希望透過該法制的制定促進多元語言的發展（何定照，2016）。此外，文化部也推動在行政院下成立「文化會報」，透過跨部會合作來統籌各項文化事務與資源。

誠如文化部鄭麗君部長所言，台灣對於多元語言的推動雖然已有相關政策且歷經多年推動，但這些政策大多散見於各部會（如：教育部推動母語教育、客委會或原民會推動母（族）與認證等均為顯例）。多年來，這些政策其實一直沒有統一的規範，以致於無法穩定推動多元語言的保存、復育，進而達成語言的活化和普及。有鑑於此，該部期盼國家語言發展法的制訂，能從法制面確定國家有此任務，並制度化的肯認國家提供多元語言服務的必要性。換言之，國家語言發展法通過後，目前各族群所使用的自然語言都將成為「國家語言」，並會在各種公共事務上普遍使用（何定照，2016）。

由於主管機關文化部已經設置專責單位，負責推動制定國家語言發展法的各項事宜，因此該法的推動應是現階段政府的重要政策，此點應無疑義。唯多年來該法之所以屢次推動卻遲遲無法通過，主要是因為社會各界對該法的內涵還是有極大的歧見。大體來看，主要爭點有幾項：首先，國家語言通過後，各族群的自然語言都成為「國家語言」。反過來看，既有的「國語」概念也因此而消失。正因為國家語言發展法有「去國語化」的效果，因此不少人認為它的制定反而會導致另一波的族群對立與衝突。這對我國族群的和諧發展，未必有正面的功效（立法院，2016b；自由時報，2016；劉新圓，2007；顏瓊玉，2007）。

其次，從「大眾運輸工具播音語言平等保障法」的施行經驗可以知道，未來各種國家語言之間並非全然平等的概念。具體來說，族群語言中的閩南語與客家語，未來應可順利成為公共事務語言，但原住民族由於語種較多、人口也較少，未來很可能採取重點推動的方式辦理。但這麼一來，除了會產生原住民族與其他漢語族群間的不平等，也可能造成原住民族內部大族小族間的不平衡發展。換言之，這樣的推動方向反而會造成族群間的不均衡發展。因此，不少人主張立法上應該把重點放在族群語言的「平等」上。換言之，對於弱勢者應該給予特別的扶助與保障<sup>33</sup>。

至於最後一個問題，則還是回到新住民到底是不是一個「族群」的根本爭議。如果新住民也是「族群」，那麼它自然也應當是國家語言發展法的規範對象。問題是，新住民的原始組成多是來自他國的外籍配偶，這麼一來國家語言的發展自然也涵蓋了部分外國語種。「外語」是否應該被納入國家保障與發展推動的範疇，這些都是未來必須思考的問題。

語言議題中另一項特別值得討論的是「國家語言發展（平等）法」與「原住民族語言發展法」的關連問題。就國家語言發展的整體政策而言，不管是從政策面還是法規範體系面來看，國家語言發展法的位階無疑都比原住

---

<sup>33</sup> 當然，如果純就弱勢保障的角度來看，亦有論者主張單獨制定「客家語言發展法」（施正鋒，2005）。

民族語言發展法來得高。因此，就立法論而言，兩者間其實存在了順序之別。也就是說，國家語言發展法這類涉及總體性的政策框架宜先行制訂，原住民族語言發展法則需在前者所接槩的整體政策框架下，納入前者統一的立法規範體系中。單就學理面來看，前者的優先性明顯高於後者。

不過，上述的分析僅是學理與邏輯的推論而已。就必要性與運作層次來看，由於原住民族語種很多已被聯合國教科文組織列為瀕臨滅絕之危險名單。族語的搶救已經到了刻不容緩的地步（監察院，2016）。此外，有鑑於原住民族權利在國際權利體系中的特殊性，相關語言權利保障的法制化不但具有指標性與必要性，其需求亦明顯高於其他族群。最後，就實際運作面來看，國家語言發展法多年來之所以未能制訂，除了是因為該法涉及到「國語」概念的存廢，而可能衍生的族群緊張；對主政機關文化部而言，國家語言發展法這類涉及面向廣且爭議也相對較大的法律，未必會被認為有立即的需求。即便目前文化部積極推動相關立法，未來草案能否在立法院順利通過，也依然充滿變數。總而言之，國家語言發展法的遲遲無法制訂，已經使得原住民族語言發展法的立法進程受到延宕。有鑑於此，兩者應當脫鉤處理。

另一方面，原基法 94 年公布施行之後，原民會隨即在 95 年依該法第 9 條第 3 項之規定，完成原住民族語言發展法草案，並送行政院審議。當時行政院考量到國家語言發展法草案正在研議，遂決定將之納入「國家語言發展（平等）法」中統一立法規範。質言之，國家語言發展法的難以制定，連帶使得原住民族語言發展法的立法工作也遭到推遲。目前相關工作僅靠兩期（97-102 年、103-109 年）共 12 年的「原住民族語言振興計畫」來推動族語復振工作（原住民族委員會，2016d）。不難想像，其位階明顯不足。

總之，考慮到原住民族語言快速流失的事實，以及主流社會對保障瀕危之原住民族語言的爭議度較小，再加上憲法增修條文第 10 條第 11 項明訂「國家肯定多元文化，並積極發展原住民族語言及文化」，原基法第 9 條第 3 項也明文規定「原住民族語言發展，另以法律定之」等因素，上位規定（即國家語言發展法）尚未完成立法工作，似乎不足以作為延宕後者的理由。無法針對原住民族語言發展制定專法，也會實質導致原基法的架空。質言之，

誠如監察院報告所言，已有明確授權但卻遲遲不制定相關子法，會使原基法空有原則性規範，但卻缺乏下位可供落實的規範。有鑑於原住民族語言發展法涉及維繫族群主體性與原住民族之生存發展條件，單獨立法有其急迫之需求，也具有較高之優先性。

當然，誠如本研究焦點訪談中行政機關與學者專家反覆提出的建言，語言為文化維繫的根本。語言與文化的傳承又與教育息息相關，必須讓各種語言能在教育體制中有平等被學習的機會。且後者又與教材、課綱等直接相關。換句話說，不管是語言的平等還是發展，都與各項教育法規息息相關。因此，前述國家語言發展法、原住民族語言發展法、或是原住民族教育法的架構，都必須通盤考量其他教育相關法規的修正，將本土語言發展與本土教育推動適度連接。當然，由於各族群（特別是原住民族）大小不一，實務上在操作時往往會面臨族語師資不足，難以專為小眾之需要配置資源等問題，也宜在規劃時一併考量。至於文化資產保存法部分，因該法甫修訂完成，建議暫不列入優先調適之項目。

### 第三節 身分、自治與土地

#### 一、身分

身分認定的問題，主要與近來平埔族群民族身分認定的事宜有關。身分的認定除了關係到族群的認同之外，更牽動了族群間的資源分配。換言之，平埔族的身分認定，不但會衝擊既有原住民族間的資源分配，也必然會牽動主流社會看待整體原住民族的看法。

根據 2011 年的調查，目前全台平埔聚落共有 368 個，粗估人數為 80,742 人（原住民族委員會，2016b）。倘若所有平埔族人全都納入原住民族並享有相同的權利，在資源有限的情況下，其認定無疑會直接衝擊既有山地與平地原住民族的權益。另外，「固定性競爭型優惠措施」（如：土地、升學優待、就業、參政等），無法透過預算規模增加來解決。平埔族納入之後，也必然會使原住民族間的內部競爭加劇。更根本的問題是，既有原住民族優惠性差別待遇的正當性來源，主要是來自原住民族政治、經濟等各個面向的發

展，與主流社會間的差距。平埔族人納入之後，必然也會造成原住民族整體狀況改變，屆時相關優惠措施能否存續也會成為問題（原住民族委員會，2016b）。

由於平埔族認定將稀釋優惠效能且直接衝擊集體權（如同意權行使、自治區劃設）等事宜，誠如原住民族籍立委所言，此舉無疑會遭來山地原住民與平地原住民之反對（原住民族電視台，2016a）。當然，倘若採取投入更多資源至原住民族的做法，主流社會以及其他族群能否接受，也會產生問題。總之，身分認定的問題容易引發族群爭議，其影響既深且廣。對此，原民會自 2011 年起「平埔族群事務推動小組」已針對相關事宜進行了多次會議（原住民族委員會，2013）。

對於身分認定的問題，由於總統已於 105 年 8 月 1 日原住民族日代表政府向原住民族道歉，並承諾在「（同年）9 月 30 日之前檢討相關法規，歸還平埔族應有之身分及權利」（原住民族委員會，2016c）。故其認定已經是勢在必行。而同年 10 月 7 日行政院對此問題的初步結論是：未來將採取修正現行「原住民族身分法」的方式，認定平埔族群為平埔原住民，並在既有山地原住民、平地原住民之外，創設平埔原住民類別。另外，為避免在轉型正義過程中造成族群衝突，其民族權利採差異性原則，依其客觀需要盤點現有資源，設定期程逐項檢討。總之，平埔族的身分認定會透過資源調配與差異性權益保障方式，逐步回復其權利（中華民國行政院，2016；原住民族電視台，2016a）。

目前我國除原住民族與新住民（特別是外籍配偶）有具體的身分認定標準之外，客家部分主要採取「自我認同」方式認定。至於閩南、外省部分則完全沒有規定。因此，未來探討「跨族群」事務協調整合平台或專責機關時，如何納入後兩個族群，皆會形成一定之挑戰。相關事宜也必須預先思索。

## 二、自治

原住民族自治法相關法案自民國 90 年開始，每隔幾年就會有不同版本送

請立法審議。不過，相關立法的工作一直未能確盡其功。多年來所提出的版本除「原住民族自治法」、「原住民族自治區法」之外，亦有具備階段性任務性質的「原住民族自治暫行條例」。至於自治立法的原則，各版本中有兼採程序與實質之方式，但更多的是採取程序性的立法（原住民族委員會，2016b）。再就現階段政府的政策來看，由於蔡總統於競選期間已經對自治政策有過明確宣示：「原住民族自治區政府享有完整自主和自治權限及可獲配中央統籌分配稅款等權利」（原住民族委員會，2016a）。由此可見，未來原住民族自治事宜之法制調適方向也應會朝此方向發展。

目前原住民族自治的立法工作，之所以歷經十餘年的努力依然難以推動，其原因如監察院 2016 年報告所言，集中在幾個方面：首先，包含主流社會在內的社會各界，對於原住民族自治經驗缺乏存有疑慮。其次，原住民族內部也因為迥異的社會、文化、條件等因素，對相關議題難以達成共識。由於這樣的緣故，每當有自治版本提出之時，民間團體往往會有「欠缺實質空間與權力」、「缺乏充分溝通」、「由上而下的治理方式」等種種看法。最後，就現實政治而言，不同政黨間當然也對自治議題有著不同的考量與想法。這些都使得相關立法工作延宕（監察院，2016）。

有關原住民族自治之事宜，其爭點大致分為：自治空間、自治權限、自治組織、自治財政、立法策略等五大元素，各項爭議也由此衍生（原住民族委員會，2016b）。就自治空間來看，主要涉及到各自治空間重疊時的解決機制，以及自治區與地方自治團體是否「空間合一」的問題。就前者而言，未來自治相關法案必須在資源共享的原則下，建置空間劃設之協調與紛爭解決機制；就後者，也就是自治區是否獨立單一的問題來看，此部分涉及到部分地方自治團體的權限會被民族自治團體吸納的問題，因此必須有權限移轉與廢止的制度設計。對此，有兩點值得特別注意。首先，縣為憲法所保障之自治團體，其廢止恐引發憲政爭議；其次，目前原鄉地區也都有一定比例之漢人移居，如何保障非原住民族甚至是其他少數族群的參政地位與權益，更是挑戰所在（原住民族委員會，2016b）。

其次，有關自治權限的部分，要能達成前述政策目標，未來原住民族自治勢必要在行政、立法、財政、土地以及自然資源等關鍵議題上享有自主且

完整之權限。就行政權與立法權而言，我國雖經歷多次改造，但大體而言，國家行政權力大多已經通過行政區劃予以完整的劃分。未來民族自治區欲取得各項權利，勢必須以權限移轉或統合等方式，自其他自治團體與機關取得。由此可知，其組織改造幅度與影響範圍均相當龐大。至於土地權與自然資源之部分，將在下節另行說明，此處僅提出兩點討論。首先，相關法制中雖對原住民族土地已有規定，但其內涵未臻明確，此無疑是未來增修的重點所在；其次，就推動策略而言，爭取「地權」與「地用」之權利，在推動難度上顯然有別，宜在凝聚推動時族人間的共識（原住民族委員會，2016b）。

至於自治組織與財政的部分，兩者之間由於相互關連，因此可以放在同一平面上思考。自治區政府與組織是否可採彈性之做法，讓各民族有充分的形成自由，以使其型態符合各族之需求，當是思考重點。對此，由於由下而上的民主原則已成為原住民族多數之意見。未來各族可以在當前原基法第2條之1「部落公法人」的發展前提上，思考各族的發展方向，俾使未來的自治組織符合該族的需求。自治財政的部分，財政自主為其基礎，而財政需求與公共組織之權限、公共任務之多寡則應該要能相應。誠如前述，自治區政府可獲配中央統籌分配稅款是現階段政府的政策。問題是，一旦自治區政府也可爭取中央統籌稅款，則勢必直接壓縮其他地方政府可分配之款項，分配基準恐引發新一波的爭端，因此未來應透過立法使之法制化。除此之外，自治區政府可否徵稅，以及自治財源不足時應如何處理，也是立法時必須考量之問題。特別是自治區徵稅恐涉及到它與其他地方自治團體的權限衝突。這些問題都須一併考量（原住民族委員會，2016b）。

最後，就立法策略面而言，過去多採取一步到位的做法。也就是希望透過原住民族自治相關法律的訂定來達到自治。由於各族的需求與條件均不相同，齊一式的立法難免掛一漏萬。有鑑於此，未來在立法工作進程上，或可參考他國之經驗，改以實質談判先行的方式處理。質言之，未來可透過對等談判機制的建立，先期針對上述行政權、立法權、財政權等各實質事項與權限之各項議題，進行中央、地方、原住民族的三方談判，並在談判過程中逐漸凝聚各族共識，並在協商與妥協中確定自治方案的內容。一旦方案確立之後，才再送立法機關審查最後確認並完成立法程序（原住民族委員會，2016b）。

綜合上述，原住民族自治乃原基法第 4 條明文規定應另以法律定之項目，原住民族族人對自治之進程也至為關心，實有必要儘速制定。對於易生爭議之自治空間、自治權限、自治組織、自治財政等事項，需有明確的法律規範，此點自不待言。但在立法策略上，目前立法先行、制度劃一的方式或可改變為「實質談判先行」的方式。質言之，未來或可仿造歐美先進國家模式先行建構「實質談判程序機制」，通過中央、地方、原住民族的三方協商來對自治方案內容達成共識，隨後再將方案送交立法機關審查。如此各民族可依自身需要擬定符合各自需求的方案，而無須受到整體政策框架的限制。當然，採取協商先行的方式可能使立法時程拖長，且各族權益、自治實施時間也出現差異，故其推動也需妥適分析。除了以空間和資源（人事權、財政權）來作為基石的原住民族自治之外，105 年國發會「我國族群發展政策之研究」也針對客家族群，提出了「軟性自治」的看法。未來客家人口達三分之一以上的「客家文化重點發展區」，或可考慮以之作為族群語言與文化發展的基地。由於軟性自治不強調空間的重劃與資源的再分配，相對而言阻力也較小，或可作為未來整體族群事務規劃時的參考。

### 三、土地

原住民族土地的部分，現階段最重要的工作無疑是加速制定規範原住民族土地權利及傳統領域之法律（即「原住民族土地及海域法」）。根據原基法第 2 條第 5 款及第 20 條第 3 項之規定：「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」、「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。」由此可知，法律對之已有明確的授權。

此外，原住民族土地權利部分亦受到國際社會的關注。質言之，我國已於 98 年簽署兩公約並於同年公布兩公約施行法。對此，政府於 101 年首度提出「公民與政治權利國際公約及經濟社會文化權利國際公約國家人權報告」，國際獨立專家亦於 102 年對該報告提出 81 項審查意見。其中，獨立專家特別注意到土海法迄今尚未完成立法；對於原住民族土地（領域）的定義，專家也建議需在原住民族諮商和參與的前提下予以釐清（原住民族委員會，2016d）。

除了原住民族土地法之外，與原住民族土地相關的法案，亦包含「原住民族土地調查及處理委員會組織法」等規定。質言之，93年「中央行政機關組織基準法」公布之後，該法第5條第3項即規定，除該法及各機關組織法規之外，不得以作用法或其他法規規定機關之組織。94年原基法公布之後，第20條規定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」。但99年修正之「行政院組織法」規定，行政院設置國家發展委員會等8個委員會，已達基準法31條規定行政院基於政策統合之需要，而設置委員會的上限。

總之，雖然原基法中對原住民族土地調查及處理委員會的設置訂有明文，但由於政府組織精簡浪潮以及時代和法律的變遷，單獨成立委員會日益困難，因而實務上改採原民會內部組織調整的方式因應。目前主要是由原民會「土地管理科」來綜理、調查及處理原住民族傳統領域土地及保留地相關業務（原住民族委員會，2016d）。但由於土地業務相當複雜，業務需求也隨著原住民族土地權受到的重視而日益繁重，未來實有必要予以通盤檢視。就現階段來看，解決目前因法令競合所導致的問題乃是當務之急，而原住民族土地調查及處理委員會組織定位的問題，或可依中央行政機關組織基準法第三十六條因應，或訂定專法時排除中央行政機關組織基準法之限制，也應列為優先解決事項。

## 第四節 傳統習慣與組織調適

### 一、傳統習慣

由於原住民族生活習慣不同於主流社會，因此經常與資源保育主管機關所掌管法令發生爭議，甚至引發衝突。其中多數問題來自原基法第19條與其他法令間的競合。具體來說，原基法第19條明文規定「原住民族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。」此外，同法第34條亦規定，各機關應依該法所定之原則修正、制定或廢止相關法令。因此，各相關法令應依原基法所接襲之尊重原住民族傳統文化及生活型態之原則予以修正，以保障原住民族權益。其主要

議題有：

### （一）野生動物保育法

近來原住民族狩獵問題，因族人屢屢遭到司法機關逮捕（103 年 145 人；104 年 170 人）因而引發社會普遍之關注。檢察總長甚至還針對相關案件，提起非常上訴（原住民族委員會，2016e）。事實上為解決此問題，「野生動物保育法」93 年修正之後，特別增訂了第 21 條之 1，原本就是希望通盤解決爭議。

一般認為，野保法修正之後已初步保障原住民族文化，但當中卻依然存在三項問題：首先，對於原住民族狩獵依然採取事先申請制，需預先提出獵人名冊、物種及數量，此程序不符合原住民族傳統習慣。其次，該法過於限縮允許狩獵之範圍與情狀（原住民族委員會，2016d；黃居正等，2013）。質言之，該法僅保障了「台灣原住民族基於其傳統文化、祭儀，而有獵捕、宰殺或利用野生動物之必要者」（21 條之 1）但對於諸如「非營利自用」的情形，卻沒有規定。因此實務上對於得否基於「自用」之需求而予以獵捕，還是有不少爭議。最後，該法第 51 條之 1 僅規定未經主管機關許可而獵捕、宰殺或利用「一般類」野生動物，方處以罰鍰。但對於保護程度較高之「保育類」野生動物，反而沒有相應處罰規定。漏未規定使得後者在實務上衍生不少問題。

有鑑於原基法接續尊重原住民族傳統文化與習慣之精神，建議未來野生動物保育法修正時儘速於第 21 條之 1 第 1 項中增訂「非營利自用」等字樣，並於第 2 項授權訂定之子法中增訂須經申請與免申請之項目，並在尊重部落自主管理的原則下，訂定子法。至於同法第 51 條之 1，則應對「保育類」野生動物之處理方式予以明文規定。

### （二）國家公園法

原住民族由於多居處於資源保育區內部或周邊，因此族人之傳統經濟活動或文化制度經常會受到諸如國家公園法等法令的限制。這使得原住民族對

國家公園的劃設與相關法令的管制一直存在著抗拒，相關規定更經常引發糾紛（黃居正等，2013）。對此，內政部與原民會雖積極研擬國家公園法之修正事宜，但由於國家公園正好處在環境保育與原住民族權利保障的交錯處，相關意見一直非常分歧，難有定論。

對此，建議參酌上述狩獵之規定，通盤檢討對原住民族基於傳統文化、祭儀、非營利自用等需要而從事之行為，是否予以放寬。此外，原基法第22條已明文規定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。由此足見，同意與共同管理機制的建立，已是刻不容緩。

### （三）森林法

原基法與森林法之競合，主要出現在第19條第1項中「二、採集野生植物及菌類等非營利行為。」對此，森林法第15條第4項和第38條之1已有相應之規定。因此，兩者之間已具備一定的調和機制。即便如此，實務上還是有不少原住民族遭到逮捕的案例（如：著名之「風倒櫟木案」）（蔡志偉、黃居正、王皇玉，2014）。誠如黃居正等（2013）的研究，實務上大多是透過法院的量刑，來對原住民行為人科以較輕之刑。但目前僅在量刑上考量的方式，根本的問題還是沒能解決。

質言之，由於森林與原住民族傳統領域有地理上的交疊，原住民族又多認為其傳統文化之延續與發展與森林的使用有關，這才使得行為人主觀上對法規範內涵有所認知，但卻不全然具備受該規範拘束的意願和意識（王皇玉，2007）。但也正因為如此，我們認為森林法還是有進一步依原基法精神修正的必要。誠如監察院（2016）調查報告所言，目前農委會與原民會草擬之「原住民族採取傳統領域土地森林產物管理規則」草案，雙方對於涉及微量採取是否應經許可、生活慣俗所需採取是種究竟應採正面或負面表列等事項，一直存在分歧。足見相關法案仍有修正空間。

#### (四) 其他法規

其他因原住民族文化或傳統習慣與主流社會不同，而引發爭議乃至衝突的法規，亦包含諸如：水利法（水權登記之部分）、礦業法（申辦礦業權之部分）、土石採取法（有關免申請土石採取許可之除外規定）、溫泉法（溫泉地役管理制度與水權、經營執照等）、槍砲彈藥刀械管制條例（自治獵槍、子彈）、漁業法（封溪護魚）、文化資產保存法（各項禁止規定與傳統領域或習慣之衝突）、水土保持法和山坡地保育利用條例（各項禁止規定與傳統領域與利用模式之衝突）、國土計畫法（原住民族特定區域計畫）等。

總體而言，上述因原住民族傳統習慣與主流社會不同所導致的問題，必須透過修法來解決。對此，本研究認為應在原基法第 34 條所揭示之最大程度尊重原住民族權利的前提下，進行其他法令的修正。其中，絕大多數的修正（如水利法、土石採取法等）集中在管制項目中原住民族排除條款的增列，如：「原住民於原住民族地區因傳統文化、祭儀或自用所需者，不在此限。」此部分宜儘速列管並予以修正。由於各法規主管機關不同，修正時的橫向、縱向協調勢不可少，此部分宜建立跨部會協商平台因應。此外，諸如水利法、礦業法、水土保持法等均與環境資源的管理與保護有關，或可待未來環境資源部或農業部成立後，在整體的規劃下一併討論。其他如動保法第 51 條之 1，明顯漏列保育類野生動物處理方式的疏漏，也應優先處理。至於國家公園法與原基法間的競合，明顯涉及族群議題與其他法律價值之衝突，則有待進一步討論。

## 二、組織調適

誠如本研究之彙整，對於族群發展之事宜，我國目前已有原則性與方向性的方針可做為政策指引，但在具體層次上迄今尚未有國家層次的整體性觀點與論述。這使得我國在族群發展的法制面上，較欠缺系統性。因此，是否有必要設立族群事務專責部會，統籌各族群事務進而形成整體族群政策框架，遂引發討論。誠如，「台南市政府民族事務委員會族群主流化政策基礎研究（一）」所言：「如何在專責單位分工模式與政府一體模式下共同負起族群和諧、文化多元的責任，這是當前族群政策機制設計與實踐上的普遍經驗與困難課題。」當然，不管是從政治面還是政策層面來看，上述種種都是多元族群民主國家必須嚴肅面對的挑戰。

對此，台南市政府「民族事務委員會」是我國目前唯一一個強調「跨族群」的地方政府一級單位。有鑑於我國之族群型代表性行政機關也是由地方層級逐步發展而來，台南的經驗非常值得參考。質言之，目前該委員會下設綜合規劃科、客家事務科、原住民事務科、台南市西拉雅原住民事務推動會等業務單位，就是希望能夠有意識、有計畫地開發跨族群的政策能力與制度環境。在此同時，該委員會也已經將平埔族議題列入議程，予以考量。此外，由於目前的台南市乃過去台南縣、市合併而成，這樣的處理方式強化了整體族群資源的分配、審議，另也有跨域整合的功能。

即便如此，族群事務與功能整合的推動，在推動上所遇到的困難也不少。對此，原住民族籍立委與多位學者專家就曾明確對此表示疑慮（孫煒，2015，2016）。其原因在於，族群事務專責部會縱使能夠在族群行政與族群政策整合上發揮一定功效，但把國際法和憲法上具有特殊地位的原住民族概念整併為「族群事務」，會弱化原住民族事務的特殊性與重要性，進而稀釋已經相當有限的原住民族資源。

畢竟，族群事務的資源分配很容易就會簡化成數人頭式的民主，這使得社會中處於最弱勢群體反而因此受到排擠。就另一方面來看，原漢問題和漢族內部的閩客議題，在本質上是完全不同的問題。把這兩種本質迥異的事務放在同一個「族群事務」項下一併處理，一方面會導致問題的混淆，另一方面也無法確實兼顧各族群的需要。特別是，原住民族議題涉及土地、自治、民族教育等核心議題，這些都無法簡單化約為「族群事務」來處理。

質言之，論者認為台南市的跨族群模式，實有其特殊的歷史、地理、社會背景，未必可整體適用於台灣社會。具體來說，由於台南境內原住民族較少（約 7500 人），境內也沒有原鄉。就地理位置來看，族人大多分佈在過去的舊台南縣境內。此外，在地主要推動的族群議題，很大一部分集中在平埔族的權利推動。當時，平埔族身分認定尚未形成共識，無法逕行將之認定為原住民族，因此才用跨族群事務專責機關的方式來處理。總之，該市未單獨成立原住民族委員會，有其特殊性。

最後，回顧原住民族委員會的歷史，就會發現跨族群專責單位的想法，過去也有過相關討論。作為我國第一個族群型代表性行政機關，原民會成立當時，立法院就曾對其名稱進行過討論。當時行政院、民進黨、原住民立委提出的備案包含：少數民族委員會、蒙藏暨少數民族委員會、原住民委員會、原住民族事務委員會等。最終則是考量到原住民族特殊性，還是決定以原住民為名（伊萬·納威，2016）。若未來中央跨族群事務專責單位的成立，是以整併與裁減既有部會的方式進行，恐會引發其他爭議，宜審慎評估。初期建議仿照目前「文化會報」的模式，在不觸及組織改造與法律修正的情況下，在行政院下設置「族群會報」來統合各單位資源。

綜合上述，以當前發展趨勢來看，未來若採取整併方式來成立跨族群事務專責委員會的做法，其影響層面甚廣且不易得到各族群之支持，建議在維持既有族群型代表性行政機關的前提下，於行政院甚至總統府層級以任務編組方式成立族群事務推動委員會，以便協調整合各項事務。至於實際做法，在國發會之委託計畫「我國族群事務資源分配之研究」（孫煒，2015）中，已對此提出了相關建言。建議在未來的研究中，進一步針對組織調適的議題進行可行性分析，以便從組織上去配合我國族群事務發展的總體性政策目標。

我國推動族群發展政策之法制盤點與調適

## 第六章 研究發現與建議

### 第一節 研究發現與法律調適建議

本計畫接受國家發展委員會之委託，目的在於釐清總體性政策與具體政策目標，並界定法制建構之重要議題，進而盤點與調整目前之法規。所謂「族群總體性政策」是指國家關於族群長期且具一般性政策，而與現行政府所實施之具體政策目標不同；前者具有界定與指導後者之功能，從而在法制上具有高位階性，為憲法中具有重要之價值，且在政府施政的政策中具有長期的穩定性與開展性。本計畫認為我國族群的「總體性政策」含括兩個層次，第一個層次是憲法本文之族群平等規定、憲法增修條文之多元文化基本國策、司法院大法官解釋所構成之規範框架，當然，這其中不能忽略國際公約對國內法與總體性政策之影響。

第二個層次則從上述規範框架演繹出的三個總體性政策：族群權利保障法制與落實、族群主流化、轉型正義。保障人民權利為憲法中具有本質之重要性而為規範秩序存立之基礎，憲法設置之機關均有遵守之義務，因此立法與行政機關有義務制定族群權利保障之法制並將之落實，這其中必須考慮族群間轉型正義與族群主流化的兩大重要元素，用以強化法制與行政的施政重心，並具有進步性。

本計畫從此兩個層次的總體性政策往下演繹四個具體政策目標與其相關之法制重要議題如下：第一個具體政策目標為「維繫族群主體性與生存發展條件」，相關的法制重要議題為「平等與發展」、「語言與教育文化」。第二個具體政策目標為「解決族群間資源分配或爭議性議題」，相關的法制重要議題為「身分」、「自治」、「土地」。第三個具體政策目標為「調和族群議題與其他法律價值之衝突」，相關的法制重要議題為「傳統習慣」。第四個具體政策目標為「實施族群議題與政策主流化」，相關的法制重要議題為「組織調適」，其他族群主流化之手段並非不重要，而是有賴行政機關以行政命令或作為即可達成，毋須仰賴立法，故本計畫不加以詳述。以下為本

計畫針對上述相關的法制重要議題之法律調適建議：

(一) 族群平等或反歧視之立法在我國已經討論許久，對於是否有必要制定及如何制定等問題，由於論者各有不同的看法，使得立法策略上也存在不同策略。因此，本研究建議在討論族群平等法制時，宜與建置族群專責部會之事項一併思考。另外，鑒於教育工作所引發之爭議及其所涉及之面向較小，在立法工作尚未完成前，「先教育，後管制」之做法有持續推動之必要性。

(二) 語言保障是另一項與「族群主體性和生存發展條件」息息相關的議題。目前文化部已經在其「人文及出版司」下新設了「國家語言發展科」，專責國家語言發展法的研擬與制定，希望透過該法制的制定促進多元語言的發展。此外，文化部也推動在行政院下成立「文化會報」，透過跨部會合作來統籌各項文化事務與資源。因此，國家發展語言法的推動應是現階段政府的重要政策，此點應無疑義。另外，在原住民語言部分，考量其已快速流失之事實以及主流社會對保障原住民族語言的爭議度較小，且加上《憲法增修條文》第 10 條的精神和《原基法》第 9 條第 3 項的授權，儘管上位的「國家語言發展法」尚未完成立法工作，亦不該做為延宕「原住民族語言發展法」之理由。因此，應將「原住民族語言發展法」之立法工作視為第一優先處理，與教育文化相關之《原住民族教育法》亦應維持保留。另外，《文化資產保存法》部分，因適才修正完畢，建議暫時不列為法制優先調適之方向。

(三) 族群身分認定的問題，主要與近來平埔族群民族身分認定的事宜有關。身分的認定除了關係到族群的認同之外，更牽動了族群間的資源分配。換言之，平埔族的身分認定，不但會衝擊既有原住民族間的資源分配，也必然會牽動主流社會看待整體原住民族的看法。但由於蔡總統已於 105 年 8 月 1 日代表政府向原住民道歉，並承諾在「(同年) 9 月 30 日前檢討相關法規，歸還平埔族應有之身分及權利」。故其身分之認定已是勢在必行，依(同年) 10 月 7 日行政院對平埔族身份問題之初步結論為：1. 未來將修正現行《原住民族身分法》，認定平埔族為平埔原住民，在現有之山地原住民、平地原住民身分之外，創設平埔族原住民類別。2. 為避免在轉型正義過程中造成族群衝突，平埔族之民族權利採差異性原則，依其客觀需要盤點現有資源，設定期程逐項檢討，逐步恢復其權利。另外，目前我國除原住民族與新住民

（特別是外籍配偶）有具體的身分認定標準之外，客家部分主要採取「自我認同」方式認定。至於閩南、外省部分則完全沒有規定。因此，未來探討「跨族群」事務協調整合平台或專責機關時，如何納入後兩個族群，皆會形成一定之挑戰。相關事宜也必須預先思索。

（四）就原住民族自治部分，此乃原基法第 4 條明文規定應另以法律定之項目，原住民族族人對自治之進程也至為關心，實有必要儘速制定。對於易生爭議之自治空間、自治權限、自治組織、自治財政等事項，需有明確的法律規範，此點自不待言。本研究認為，應儘速制訂原住民族自治相關之法律。在立法策略上，應考慮採取「實質談判先行」之方式。亦即，未來或可仿照透過中央、地方、原住民的三方協商來對自治方案內容先達成共識後，再送立法機關審查。另外，在 105 年國發會「我國族群發展政策之研究」中，也針對客家族群，提出了「軟性自治」的看法。未來客家人口達三分之一以上的「客家文化重點發展區」，或可考慮以之作為族群語言與文化發展的基地。由於軟性自治不強調空間的重劃與資源的再分配，相對而言阻力也較小，或可作為未來整體族群事務規劃時的參考。

（五）就原住民族土地的部分，現階段最重要者，乃將制定規範原住民族土地權利及傳統領域之法律（即《原住民族土地及海域法》）視為第一優先之處理事項，此部分依據原基法第 2 條第 5 款及第 20 條第 3 項，已有明確授權。除此之外，與原住民族土地相關的法案，如《原住民族土地調查及處理委員會組織法》之規定，因受政府組織精簡浪潮及時代和法律變遷之影響，單獨成立委員會之做法目前已由調整原民會內部組織之方式代替，即實務上是由原民會「土地管理科」來綜理、調查及處理原住民族傳統領域土地及保留地相關業務。在此部分，本研究認為，應儘速解決目前因法令競合所引生之問題及「原住民族土地調查及處理委員會」的組織定位問題，後者或可依中央行政機關組織基準法第三十六條因應，或訂定專法時排除中央行政機關組織基準法之限制。此外，在未來亦有必要對日益複雜之土地相關業務加以通盤檢視。

（六）由於原住民族生活習慣不同於主流社會，因此經常與資源保育主管機關所掌管之法令發生爭議與衝突，其主要的常見議題包括：

1. 野生動物保育法：

建議未來《野生動物保育法》之修正，應儘速於第 21 條之 1 第 1 項 中增訂「非營利自用」等字樣，並於第 2 項授權訂定之子法中增訂「須經申請與免申請」之項目，且在尊重部落自主管理之原則下，訂定子法。另外，應在同法第 51 條之 1，對「保育類」野生動物之處理方式加以明文規定。

2. 國家公園法：

由於原住民族多居處於資源保護區內部或周邊，因此族人之傳統經濟活動或文化制度經常會受到諸如國家公園法等法令之限制。就此，本研究認為應儘速通盤檢討原住民族基於傳統文化、祭儀、非營利自用等需要而從事之行為，是否應予以放寬。此外，《原基法》第 22 條 已明文規定政府於原住民族地區劃設國家公園、林業區、生態保育等機關或其他資源治理機關時，應徵得當地原住民族之同意，並與原住民族建立共同管理機制。因此，同意與共同管理機制之建立亦應視為優先調適之事項。

3. 森林法：

森林與原住民族傳統領域有地理上的交疊，原住民又多認為其傳統文化之延續與發展與森林之使用有關，在其主觀上對法規範內涵有所認知，但卻不全然具備受該規範拘束的意願和意識之情況下(王皇玉, 2007)，本研究認為森林法仍有必要依原基法之精神進一步去做修正。誠如監察院調查報告所言，目前農委會與原民會草擬之「原住民族採取傳統領域土地森林產物管理規則」草案，雙方對於涉及微量採取是否應經許可、生活慣俗所需之採取應採正面或負面表列等事項仍持續處於分歧狀態，由此可見，相關法案仍有修正之空間。

4. 其他法規：

其他因原住民族傳統習慣與主流社會不同而導致之問題，必須透過修法來解決。對此，本研究認為應在《原基法》第 34 條所揭示之最大程度尊重原住民族權利的前提下，進行其他法令的修正。整體來看，多數法條修正集中在需在管制項目中原住民族排除條款的增列，如：「原住民於原住民族地區

因傳統文化、祭儀或自用者所需者，不在此限。」此部分宜儘速列管並予以修正。由於各法規主管機關不同，修正時的橫向、縱向協調勢不可少，此部分宜建立跨部會協商平台因應。此外，諸如水利法、礦業法、水土保持法等均與環境資源的管理與保護有關，或可待未來環境資源部或農業部成立後，在整體的規劃下一併討論。其他如《動保法》第 51 條之 1，明顯漏列保育類野生動物處理方式，亦應優先處理。至於《國家公園法》和《原基法》間的競合，因涉及族群議題與其他法律價值之衝突，有待進一步討論。

(七) 回顧原住民族委員會成立之歷史，可發現跨族群專責單位之想法在過去已有討論，然因考量到原住民族之特殊性，最終還是決定以原住民為名。因此，以當前發展趨勢觀之，未來若採取整併方式來成立跨族群事務專責委員會，其影響層面甚廣且不易得到各族群之支持。因此，初期建議仿照目前「文化會報」的模式，在不觸及組織改造與法律修正的情況下，在行政院下設置「族群會報」來統合各單位資源，又或可考慮於行政院或總統府層級，以任務編組方式成立族群事務推動委員會，以達協調整合之效。

## 第二節 後續研究建議

### (一) 研提憲法修正方案與建議：

由於本研究是在國際公約的典範引導，以及憲法本文、增修條文、歷年大法官解釋架構出的族群平等、多元文化規範框架下所進行的法規盤點與調適，因此研究焦點主要集中在現行的法律與政策，憲法本身並不在本研究檢視的範疇之列。不過，誠如多位訪談人所言，由於當前憲法中有關族群或多元文化的規定，僅能從憲法增修條文第 10 條第 1 項「國家肯定多元文化，並積極維護發展原住民族語言及文化。」的規定中演繹，在憲法規範極為有限的情況下從事法制規範的建構，必然會遭遇相當的侷限。特別是，近年來國際間對弱勢集體權保障日益重視，憲法規範層次的付之闕如，非列入憲法基本權利的保障，僅由法律或命令規範，立法機關或行政機關可以任意修改，又或者立法機關怠惰不立法與修法與行政機關推卸責任，則始終無法落實保障族群權利。因此，本研究建議後續研究應針對憲法之修正進行方案之研提。

而就族群相關的議題中，有兩點特別值得提出來討論。首先，有鑑於原住民族在國際間特殊的地位，不管是在學說還是實務上，對於未來在憲法中制定「原住民族專章」的議題，已經有相當程度的討論。就當前的發展而言，肯認原住民族特殊地位與權利已然成為趨勢。這點從 105 年 8 月 1 日總統代表政府向原住民族道歉，並在總統府中成立「原住民族歷史正義與轉型正義委員會」即可看出端倪。總體來看，各界對肯認原住民族權利的問題爭議較小。問題是，原住民族專章終究僅規範了原住民族與國家、和他族群之間的關係，專章並未處理其他族群事務的問題。因此，未來是否針對其他所有族群研擬憲法之「多元族群專章」，應予以妥適之考量。其中，多元族群專章應涵蓋客家、閩南、外省，甚至考慮將新住民納入規範。其次，研提前述相關規範時也應特別注意國際公約發展的趨勢，務必自憲法架構層次即適度與國際公約接軌。如此一來，法律與政策層次才能一併銜接。

## （二）進行組織調適之可行性分析：

有關族群事務的處理，最後必然得透過（族群型）代表性行政機關來處理。對此，本研究發現當前的發展趨勢主要有二：首先，已經存在的代表性行政機關（如：原民會、客委會）等，有其繼續存在的需要。貿然進行整併或裁撤恐引發不必要的紛擾。其次，正因為前述族群有其專責機關的緣故，目前相關的族群事務與政策似乎有平行且各自發展的趨勢。換言之，各機關傾向各自對相應族群提出政策，但對於跨族群的事務目前尚欠缺協調與整合的平台。

對於這種發展趨勢，本研究認為與吾人對憲政發展的想法與偏重有關。誠如學者在焦點座談中所言，倘若從「族群平等」的觀點出發，族群各自的平行發展就已經基本符合了當前的政策需要；反之，如果我們重視的是多元文化中「積極互動」的部分，那麼從整體族群政策出發來促進族群間的互動，就有其必要性。對於後者，我們勢必也須思索跨族群的互動平台甚至建立專責機關的可行性。當然，由於國家發展委員會組織法第 2 條第 1 項第 8 款中已對「文化與族群發展政策之資源分配協調及審議」訂有明文，未來組織調適上國發會必然扮演了重要的角色。

組織調適的部分亦有兩點值得說明。首先，在既有原民會、客委會組織不改變的情況下設置跨族群事務的平台或族群會報等機制，固然有助於族群共通事務的整體政策思考與資源配置，也可以將沒有專責機關的閩南、外省、乃至目前位階較低的新住民事務一併納入考量。問題是，就某種程度來看，這個平台的建立本身，就會使前述兩機關的權限與重要性受到實質限縮。對此，本研究建議未來務必對相關問題進行可行性分析。此外，誠如學者所言，單就法制與組織面而言，這樣的平台建置本身並不困難。真正的難處其實是如何讓多元族群在彼此相互肯認各自重要性的前提下，在前述平台或專責機構中取得政策共識，進而在具體政策目標間進行優先順位排序。當然，這些都是高度政治敏感的問題，評估時也宜一併思考。



## 參考文獻

### 中文文獻

- Stoett, P. (2005)。加拿大人權與多元文化政策之實務經驗分享。台灣國際研究季刊，1（1），131-140。
- 王甫昌（1994）。戰後台灣族群研究的回顧。台灣研究通訊，2，7-10。
- 王甫昌（2002a）。台灣族群關係研究。載於王振寰（主編），台灣社會（頁233-274）。台北：巨流。
- 王甫昌（2002b）。邁向台灣族群關係的在地研究與理論：「族群與社會」專題導論。台灣社會學，4，1-10。
- 王甫昌（2003）。當代台灣社會的族群想像。台北：群學。
- 王明珂（1997a）。什麼是中國人：華夏邊緣的形成與變遷。中央研究院學術諮詢總會通訊，6（1），72-75。
- 王明珂（1997b）。華夏邊緣。台北：允晨。
- 王皇玉（2007）。文化衝突與台灣原住民犯罪困境之探討。臺大法學論叢，36（3），255-304。
- 伊萬·納威（2016）。原民會的催生與成立過程。「臺美加原住民族專責機關法制與職能比較國際學術研討會」發表之論文，行政院新莊聯合辦公大樓 B1 國際會議廳。
- 江明修（2012）。政府施政措施落實多元族群主流化之研究。國家發展委員會委託之專題研究成果報告（編號：RDEC-RES-101-023）。台北市：行政院研究發展考核委員會。
- 江宜樺（2007）。追求台灣政治的轉型正義。思想，5，65-81。
- 何定照（2016年8月30日）。文化部新成立國家語言發展科，研擬國家語言

- 發展法。聯合晚報。2016年12月8日，取自：  
<http://udn.com/news/story/9/1928156>
- 辛年豐（2011）。原住民族權利保障的建構與實現---從平等權出發到落實平等保障。國立中正大學法學集刊，34，187-245。
- 李建良（1998）。〈民主政治的建構基礎及其難題：以「多元主義」理論為主軸〉，收入蕭高彥、蘇文流主編《多元主義》，頁411-440。
- 李建良（2003）。淺說原住民族的憲法權利：若干初探性的想法。台灣本土法學雜誌，47，115-125。
- 李建良〈2005〉，〈變遷中的原住民權利—原住民族自治權的法理論述〉。第一屆原住民族法學研討會 2005年5月28、29日。
- 李建良（2010）。人權思維的承與變：憲法理論與實踐（四）。台北：新學林。
- 李建良（2014）。論國際條約的國內法效力與法位階定序：國際條約與憲法解釋之關係的基礎課題。載於廖福特（主編），憲法解釋之理論與實務第八輯上冊（頁175-275）。台北：中央研究院法律學研究所。
- 李震山（2005）。多元、寬容與人權保障：以憲法未列舉權之保障為中心。臺北市：元照
- 李惠宗（2015）。中華民國憲法概要：憲法生活的新思維。台北：元照。
- 林火旺（1998）。公民身分：認同和差異。載於蕭高彥、蘇文流（主編），多元主義。台北：中央研究院中山人文社會科學研究所。
- 林江義（2003）。原住民族自治制度的立法現況與展望。台灣本土法學雜誌，47，77-84。
- 林明昕（2004）。原住民地位之保障作為「基本權」或「基本國策」？。憲政時代。29（3），335-358。
- 林明昕（2006）。公法學的開拓線：理論、實務與體系之建構。台北：元照。
- 林淑雅（2000）。第一民族—台灣原住民族運動的憲法意義。台北：前衛出版社。

- 林修澈（2016）。我國族群發展政策之研究。國家發展委員會委託之專題研究成果報告（編號：NDC-DSD-104-002），未出版。
- 林柏年（2006）。原住民族的權利與法制，台北：稻鄉。
- 林超駿（2004）。〈初論多元文化主義（Multiculturalism）作為我國原住民權益保障之理論基礎—以 Will Kymlicka 與其對手間之辯論為起點〉，《法治與現代行政法學—法治斌教授紀念論文集》，309-341。台北：法治斌教授學術基金。
- 邱太三（2009）。族群平等法，萬萬不可。新社會政策，3，24-24。
- 邱玟惠（2016）。原住民族權利保障的建構與實現---從平等權出發到落實平等保障。法令月刊，67（3），60-73。
- 施正鋒（2005）。台灣族群政治與政策。台北：新新台灣文化教育基金會。
- 施正鋒（2006）。原住民族或其他弱勢族群的自治地位與保障。台北市：行政院研究發展考核委員會。
- 施正鋒（2008）。原住民族自治區定位之研究。國家發展委員會委託之專題研究成果報告。台北：行政院研究發展考核委員會。
- 施正鋒（2009）。由政治哲學看多元文化主義。教育與多元文化研究，1，281-288。
- 施正鋒（2010）。台灣族群政策。台中：新新台灣文化教育基金會。
- 施正鋒（2011）。由族群研究到原住民族研究。台灣原住民族研究季刊，4（1），1-44。
- 吳庚（2004）。《憲法的解釋與適用》，台北：自刊本。
- 吳庚、陳淳文（2014）。憲法理論與政府體制。台北：三民。
- 法治斌、董保城（2002）。中華民國憲法。新北：國立空中大學。
- 紀駿傑（2014）。族群關係。載於王振寰、瞿海源（主編），社會學與台灣社會第四版（頁 181-208）。高雄：巨流。
- 徐正光（2002）。序言。載於徐正光（主編），徘徊於族群和現實之間

- 客家社會與文化（頁 4-9）。新北：正中書局。
- 徐永明（2008）。追求台灣政治的轉型正義。載於徐永明（主編），轉型，要不要正義---新興民主國家與台灣經驗的對話（頁 1-8）。台北：財團法人台灣智庫。
- 原住民族委員會（2016）。行政院原住民族基本法推動會第 4 次會議會議資料，未出版。
- 夏曉鶯（2000）。資本國際化與國際婚姻：以台灣的「外籍新娘」現象為例。台灣社會研究季刊，39，45-92。
- 夏曉鶯（2001）。「外籍新娘」現象之媒體建構。台灣社會研究季刊，43，157-196。
- 夏曉鶯（2005）。尋找光明。載於夏曉鶯（主編），不要叫我外籍新娘（頁 12-48）。台北：左岸。
- 夏曉鶯（2006）。新移民運動的形成：差異政治、主體化與社會性運動。台灣社會研究季刊，61，1-71。
- 孫煒（2015）。我國族群事務資源分配之研究。國家發展委員會委託之專題研究成果報告（編號 NDC-DSD-103-017），未出版。
- 孫煒（2016）。我國族群發展政策影響評估分析架構之規劃。國家發展委員會委託之專題研究成果報告（編號 NDC-DSD-105-003），未出版。
- 許育典（2006）。文化憲法與文化國。台北：元照。
- 許育典（2011）。從多元文化國建構多元文化環境。載於全球化下之管制行政法，政治大學法學院公法中心（主編）。台北：元照。
- 許育典（2016）。原住民族傳播權作為文化集體權的探討---以原住民族電視台為例。台灣法學雜誌，297，1-31。
- 陳銘祥、趙威寧〈2001〉，〈台灣原住民族自治與立法〉，《月旦法學雜誌》，74，152-160。
- 陳新民（2005）。憲法導論。台北：新學林。

- 梁文傑（2009）。郭冠英與族群平等法：談外省族群的政治策略。思想，12，255-263。
- 張文貞（2009）。憲法與國際人權法的匯流。載於廖福特（主編），憲法解釋之理論與實務（頁 223-272）。台北：中央研究院法律學研究所。
- 張建成（2007）。獨石與巨傘：多元文化的過與不及。教育研究集刊，53（2），103-127。
- 張茂桂（2002）。多元主義、多元文化論述在台灣的形成與難題。載於薛天棟（主編），台灣的未來（頁 223-273）。台北：華泰文化事業公司。
- 張茂桂（2003）。族群關係。載於王振寰、瞿海源編（主編），社會學與台灣社會二版（頁 215-245）。台北：巨流。
- 張茂桂（2006）。族群多元新典範的浮現：從認同的歷史形成到「後多元文化主義」的催生。載於蕭新煌、顧忠華、曾建元、張茂桂、陳明通、徐世榮（主編），台灣新典範（頁 90-135）。台北：財團法人群策會李登輝學校。
- 張茂桂（2008）。多元文化主義在台灣與其困境。載於沈憲欽等（主編），知識分子的省思與對話（頁 310-325）。台北：時報文教基金會。
- 張茂桂（2011）多元文化與教育正義：社會學的觀點。教育與多元文化研究，4，309-318。
- 張培倫（2009）。族群平等法、原住民族與兩個雙重平等。思想，12，265-277。
- 張傳賢、黃紀（2011）。政黨競爭與台灣族群認同與國家認同間的聯結。台灣政治學刊，15（1），3-71。
- 張嘉尹（2008）。多元族群、國家認同與台灣的憲政改革。中研院法律期刊，2，109-166。
- 張翰璧（2007）。東南亞女性移民與台灣客家社會。台北：中央研究院人文

社會科學研究中心。

黃居正（2009）。憲法解釋與原住民權利。載於廖福特（主編），憲法解釋之理論與實務第六輯下冊。台北：中央研究院法律學研究所籌備處。

黃居正等（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。國家發展委員會委託之專題研究成果報告（編號 RDEC-RES-101-009）。台北市：行政院研究發展考核委員會。

黃昭元（2007）。從釋字第六一八號解釋探討原國籍分類的司法審查標準。載於許志雄、蔡茂寅、周志宏（主編），現代憲法的理論與現實：李鴻禧教授七秩華誕祝壽論文集。台北：元照。

黃俊杰（2003）。原住民權利保障與自治財政。台灣法學雜誌，47，85-93。

黃唯玲（2012）。日治時代「平地蕃人」的出現及其法律上待遇。台灣史研究，19（2），99-150。

楊文山（2014）。我國辦理族群統治規劃之研究。國家發展委員會委託之專題研究成果報告（編號 NDC-DSD-102-010），未出版。

楊長鎮（2015）。族群主流化政策的理念建構。台南：台南市政府民族事務委員會（未出版）。

楊智偉（2006）。原住民族憲法專章。新世紀智庫論壇，36，56-59。

詹火生（2014）。我國外籍偶弱勢情境分析之研究。財團法人國家政策基金會 102 年度「外籍配偶照顧輔導基金」補助研究計畫案，未出版。

廖元豪（1996）。〈美國「種族優惠性差別待遇」合憲性之研究---兼論平等原則之真義〉，《東吳法律學報》，9(2)，1-44。

廖元豪（2006）。羞辱弱勢族群的言論自由？種族侮辱言論之限制可能性。月旦法學教室，45，6-7。

廖元豪（2009a）。仇恨言論管制、族群平等法與反歧視法。台灣法學雜誌，127，1-11。

廖元豪（2009b）。族群平等法與反歧視。新社會政策，3，25-28。

- 廖元豪（2011）。馴化並面對族群歧視：為制定「族群平等法」而倡議。月旦法學雜誌，189，38-50。
- 廖元豪（2015）。我是人，我值得被收養---釋字第七一二號解釋忽略的「平等權」分析角度。月旦法學雜誌，239，244-261。
- 廖如芬、張茂桂（2010）。從教案甄選看中小學教師「多元文化」想像的一些問題。教育資料與研究，97，83-108。
- 鄭川如（2014）。論兩人權公約中原住民狩獵權漁業權的意涵。台灣原住民族研究季刊，7（3），83-120。
- 鄭川如（2013）。「原住民身分法」中「姓氏綁身分」條款的違憲分析。國立中正大學法學集刊。40期，1-40。
- 鄭純宜譯，Ruti G. Teitel（2001）。變遷中的正義。台北：商周出版。
- 劉阿榮（2005）。族群、記憶與國家認同。載於劉阿榮（主編），社會學與現代社會（頁 201-238）。台北：威仕曼。
- 劉靜怡、邱澎生、黃居正主編〈2009〉，傳統智慧與公共領域—原住民族傳統智慧創作保護論文集，臺北：數位典藏與學習推廣計畫。
- 蔡友月（2012）。科學本質主義的復甦？基因科技、種族、族群與人群分類。台灣社會學，23，155-194。
- 蔡志偉、許恒達、吳秦雯（2016）。國內原住民族重要判決之編輯與解析 第二輯。台北：原住民族委員會。
- 蔡志偉（2011）。從客體到主體：臺灣原住民族法制與權利的發展。台大法學論從，第 40 卷特刊，298-349。
- 憲法原住民族政策制憲推動小組（2005）。憲法原住民族專章會議實錄。台北：翰蘆。
- 鍾國允（2006）。我國弱勢族群參政與自治之憲法基礎。載於劉阿榮編，多元文化與族群關係（頁 29-60）。台北：揚智。

## 英文文獻

Kymlicka, W. (1995). *Multicultural citizenship: A liberal theory of minority rights*. New York: Oxford University Press.

Taylor, C., A. Gutmann (Ed.) (1994). *Multiculturalism: Examining the politics of recognition*. Princeton, NJ: Princeton University Press, pp.25-73.

## 網路資料

行政院新聞傳播處 (2016)。政院：修正原住民身分法，正名平埔原住民身分。台北市：行政院。2016年12月9日，取自：  
[http://www.ey.gov.tw/News\\_Content2.aspx?n=F8BAEBE9491FC830&s=0B192BA50CA969AB](http://www.ey.gov.tw/News_Content2.aspx?n=F8BAEBE9491FC830&s=0B192BA50CA969AB)

族群平等法，萬萬不可 (2009年3月6日)。台灣新社會智庫。2016年12月8日，取自：  
<http://www.taiwansig.tw/index.php/%E6%9C%80%E6%96%B0%E6%B6%88%E6%81%AF/%E6%96%B0%E8%81%9E%E7%A8%BF/1216-%E6%97%8F%E7%BE%A4%E5%B9%B3%E7%AD%89%E6%B3%95%EF%BC%8C%E8%90%AC%E8%90%AC%E4%B8%8D%E5%8F%AF>

立法院 (2016a)。立法院第9屆第1會期內政委員會第33次全體委員會議。  
【公告】台北市：立法院。2016年12月8日，取自：  
<http://misq.ly.gov.tw/MISQ/IQuery/misq5000QueryMeetingDetail.action?MeetingNo=2016071302&MeetingTime=105/07/13&DepartmentCode=4000>

立法院 (2016b)。立法院議案關係文書：院總第1155號 委員提案第19298號  
【公告】。台北市：立法院。2016年12月8日，取自：  
[http://lci.ly.gov.tw/LyLCEW/agenda1/02/pdf/09/01/17/LCEWA01\\_090117\\_00010.pdf](http://lci.ly.gov.tw/LyLCEW/agenda1/02/pdf/09/01/17/LCEWA01_090117_00010.pdf)

提《國家語言發展法》遭質疑，管碧玲：搶救瀕臨消滅的語言 (2016年4月24日)。自由時報。2016年12月8日，取自：  
<http://news.ltn.com.tw/news/politics/breakingnews/1674883>

何定照 (2016年8月30日)。文化部新成立國家語言發展科，研擬國家語言發展法。聯合晚報。2016年12月8日，取自：

<http://udn.com/news/story/9/1928156>

施正鋒 (2005)。研訂「客家語言發展法草案」。2016年12月24日，取自：

<http://mail.tku.edu.tw/cfshih/seminar/20051231.htm>

施正鋒 (2012)。對於通過『反歧視法』的初步觀察。2016年，12月3日，取自：

[http://www.lawtw.com/article.php?template=article\\_content&area=free\\_browse&parent\\_path=%2C1%2C1648%2C&job\\_id=201548&article\\_category\\_id=1640&article\\_id=118935](http://www.lawtw.com/article.php?template=article_content&area=free_browse&parent_path=%2C1%2C1648%2C&job_id=201548&article_category_id=1640&article_id=118935)

原住民族委員會 (2013)。平埔族群事務推動小組。【公告】新北市：原住民族委員會。2016年12月8日，取自：

<http://www.apc.gov.tw/portal/docList.html?CID=4C5ACDA0ECC89FCD>

原住民族委員會 (2016a)。2016總統大選蔡英文原住民族政策主張。【公告】新北市：原住民族委員會。2016年12月8日，取自：

<http://www.apc.gov.tw/portal/getfile?source=79ADDDDD9195DB0E52610217BBF0B058FA9DAB2A97BBE1DD0E0C44C38ED9E0AD26B52654D9DCC9315DF576799E05F6E068729EDE570803B313B91B9DF71659F0C&filename=F1602A57AA99B00240AC194F41ABB6C33D0970EC37AE3CB52841BF8A640C6A11180C0CB8DB625613>

原住民族委員會 (2016b)。交接作業專題報告：詳細。【公告】新北市：原住民族委員會。2016年9月28日，取自：

<http://www.apc.gov.tw/portal/docList.html?CID=9DA8D6F1628ABD2F>

原住民族委員會 (2016c)。原民會說明平埔族群身分推動進度。【公告】新北市：原住民族委員會。2016年12月8日，取自：

<http://www.apc.gov.tw/portal/docDetail.html?CID=35AE118732EB6BAF&DID=0C3331F0EBD318C23C79576F8DB52C60>

原住民族委員會 (2016d)。原住民族委員會就監察院調查原住民族基本法多項相關子法迄未制定完成之檢討報告。【公告】新北市：原住民族委員會。2016年12月3日，取自：

<http://www.apc.gov.tw/portal/docDetail.html?CID=BFC9D38B3C442E1D&DID=0C3331F0EBD318C2CFFBA0913391F6AF>

原住民族委員會 (2016e)。最高法院調查王光祿案，原民會：「全力維護族人

權益」。【公告】新北市：原住民族委員會。2016年12月8日，取自：  
<http://www.apc.gov.tw/portal/docDetail.html?CID=35AE118732EB6BAF&DID=0C3331F0EBD318C27EDCEE6032C60B5B>

原住民族電視台（2016a）。政院擬修身分法，認定”平埔原住民”。2016年12月8日，取自：<http://titv.ipcf.org.tw/news-24516>

原住民族電視台（2016b）。族群平等法草案3條文無共識待朝野協商。2016年12月8日，取自：<http://titv.ipcf.org.tw/news-22471>

陳華昇（2009年4月8日）。「族群平等法」立法方向之評議。財團法人國家政策研究基金會國政評論。2016年12月8日，取自：  
<http://www.npf.org.tw/1/5695>

監察院（2016）。楊委員美鈴、蔡委員培村及孫副院長大川調查，原住民族基本法自94年公布施行迄今已逾10年，惟多項相關子法迄未制定完成，原住民族委員會等相關機關涉有行政違失等情乙案之調查報告【公告】。台北市：監察院。2016年12月6日，取自：  
<http://www.cy.gov.tw/sp.asp?xdURL=./di/RSS/detail.asp&ctNode=871&mp=1&no=4687>

劉新圓（2007年5月21日）。《國家語言發展法草案》隱藏政治動機。財團法人國家政策研究基金會國政分析。2016年12月8日，取自：  
<http://www.npf.org.tw/3/2302>

郭玫君、鄭煒（2016年6月15日）。陸配取身分證年限又要從嚴了。聯合報。2016年12月8日，取自：<http://udn.com/news/story/9485/1762364>

保障族群平等，立委高潞要推反歧視立法（2016年2月25日）。聯合新聞網。2016年12月8日，取自：<http://udn.com/news/story/1/1524127-%E4%BF%9D%E9%9A%9C%E6%97%8F%E7%BE%A4%E5%B9%B3%E7%AD%89-%E7%AB%8B%E5%A7%94%E9%AB%98%E6%BD%9E%E8%A6%81%E6%8E%A8%E5%8F%8D%E6%AD%A7%E8%A6%96%E7%AB%8B%E6%B3%95>

顏瓊玉（2007）。臺灣訂「國家語言發展法」，「國語」將成歷史名詞。台北市：文化部。2016年12月8日，取自：  
[http://www.moc.gov.tw/information\\_250\\_29303.html](http://www.moc.gov.tw/information_250_29303.html)

## 附錄一：第一場次焦點座談會議紀錄

(一) 會議時間：民國 105 年 9 月 10 日(六)下午 13 時 30 分

(二) 會議地點：李國鼎故居展示廳

(三) 主席：鍾國允教授

(四) 出席人員：

1. 學者專家：

施正鋒教授（國立東華大學民族事務與發展學系）、徐正光教授（中央研究院民族學研究所兼任研究員）、陳張培倫副教授（國立東華大學民族事務與發展學系）、蔡志偉副教授（國立東華大學財經法律研究所）

2. 機關代表：

吳怡銘科長（國家發展委員會社會發展處）、廖美玲副處長（客家委員會綜合規劃處）、田維嘉專員（原住民族委員會）

3. 研究團隊：

鍾國允教授（中央大學法律與政府研究所）、黃之棟副教授（空中大學公共行政學系）、劉小蘭副教授（中央大學客家語文暨社會科學學系）、涂瑜斯研究助理（中央大學法律與政府研究所碩士生）、邱元盈研究助理（中央大學法律與政府研究所碩士生）

(五) 記錄：邱元盈研究助理

(六) 發言內容：（依發言順序）

鍾計畫主持人國允：

各位貴賓好，我是國立中央大學法政所教授鍾國允，我們團隊裡面還有另外跟國立空中大學公共行政學系的黃之棟副教授，然後國立中央大學客家學系的劉小蘭副教授。那今天我們特別邀請的是四位學者專家，另外還有機關的代表貴賓，然後在我右手邊這邊是國立東華大學的施正鋒教授，他也擔任過原民學院的院長，接下來是我們的大佬，徐正光講座教授，中央研究院民族所研究員，也是我們中央大學的講座教授，然後也是客委會籌備處的主

任，非常歡迎。接下來是國立東華大學民族事務發展學系的陳張培倫副教授，那也是前原民會的副主委，接下來是東華大學財經法律研究所的蔡志偉副教授。在我左手邊這邊的是客委會綜歸處的廖美玲副處長，非常歡迎，接下來是我們的委託單位，國家發展委員會的社會發展處吳怡銘科長，非常歡迎，接下來是我們原民會綜規處的民族法制科田維嘉專員，非常歡迎。

那這個計畫跟各位老師、各位來賓稍微再簡單說明一下。因為國發會它在它的組織法裡面的第二條第一項第八款規定說，具有族群政策發展跟資源分配協調及審議之職掌，但是國發會看到現在我們在實際的操作裡面，現行的組織法是依據各個族群的代表性機關，原民會、客委會，制定了原基法、客基法等等來規範來推動各族群的事務。但是我們尚未有國家層次的族群發展政策，整體性的觀點與論述，所以這個政策方向並未統合以致缺乏較系統性的法治基礎。所以，國發會希望說能提出國家層次這樣高度的一個綜合性的族群發展政策的總體性政策，然後再從這個總體性的政策去看各個法規有沒有相關去盤點及要去修正的地方。

我們接了這個計畫之後要做深度訪談還有兩次的焦點座談，那這個焦點座談的訪談題綱，請各位老師看第二頁，這邊有五個題目，前面兩個題目是我國總體性政策的問題，接下來三、四、五應該是說如果依照這個總體性政策發展而來的，有哪些相關的法制必須要調整，如果說調整的話，它的方向、它的目標、它的優先性等等這些到底要怎麼樣去做會比較好。當然我們不是講一個很細的東西，而是從一個總體性政策去看這個方向、這個法規的修正，譬如說原基法、或者是客家基本法，或相關的法規、重要性的行政命令，有沒有需要去做修改的，能夠提供給我們的研究機關國家發展委員會，去做這個政策的協調等等。

所以我簡單的說一下這五個提綱：第一題是請問您認為我國現行族群相關的法律與政策是否符合憲法與重要的國際公約所接襲之理念、價值體系與規範框架；第二題是請問我國目前有所謂的族群發展整體性政策，如果有的話，它的內涵與具體的政策目標為何，若沒有的話，那是不是有需要建構我國族群發展整體性政策；那第三題，請依前題來界定我國現行族群發展法制建構的重要性議題為何，譬如說，有的學者會認為說族群主流化是現在的主要議題等等，這不一定，要看各位貴賓的看法；第四，依上述的整體性政策，內涵、目標及法制重要議題，請問您認為相關的現行法制應調適的方向、項目、建議、含維持、修正、廢止、新增等等，與優先性為何；第五題，依前題，我國族群發展法制調適之工作，請問進、中、遠程，具體可行

之政策建議為何。大致上是這五個題目，前面兩題比較是總體性政策，三、四、五是牽涉到整個修法的主要方向、內涵，還有它的政策怎麼操作這樣子。

我記得國家發展委託機關是希望我們第一次的焦點座談比較偏向前兩題，然後第二次的焦點座談比較偏向三、四、五，但是我是想說因為我們邀請的貴賓盡量不會重複，我們又很希望知道學者專家他們對於有沒有總體政策及因為這樣子衍生而來的相關的法規的修正，有沒有很寶貴的意見，所以我們也是希望說能不能請學者專家還有機關代表能不能給我們很寶貴的意見這樣子。那我們今天大概就是一點半到三點半時間，基本上會分作兩輪的發言，這樣子大家比較可以第一輪去做發言，第二輪可以做補充，可能會比較暢所欲言。那我們就把握時間，是不是先請問委託機關，國發會的吳科長，有沒有一個說明？

**吳怡銘科長：**

當然老師您剛剛講的都符合我們的方向，那我就不另外多做說明了。

**鍾計畫主持人國允：**

好，謝謝。那是不是現在就先請各位來賓先給我們指教這樣子，先請施老師。

**施正鋒教授：**

第一個就是說有關兩公約、現行法律等等這部分。還好我知道原民會跟客委會都各自有再規劃法律，這個大家不用擔心。那我知道內政部這幾年一直有在講所謂的兩公約或反歧視，那當然也已經好久了，每次新政府起來都會講一下子，然後又停了一下，那內政部我已經每隔幾年就會去一次，那基本上是講說兩公約會反歧視的這個部分，到底是要把兩公約國內法化或者是說國內施行法就可以了？就是說直接挪入用施行法或另外再定一個法。那我當時是認為，因為外國的東西跟我們其實是不太一樣的，比如說大部分的民主國家，除了美澳紐加，是沒有原住民族的，他們沒有辦法處理這一塊，所以我會比較主張用一個類似反歧視法或怎麼樣的，那這裡背後主要最重要一個因素是說，我們目前的法律像刑法，你要去告的話要有一個受害者，那我們目前是只有個人的受害者，集體的部分，你汗巖集體是沒有用的，所以我是講說那個部分我一直在等，但是因為為了選舉，好久又都沒有再開會，那現在部長會不會再做我也不知道，都還沒有找我去。

那第二個就是說有沒有做所謂的整體的集體發展這樣的政策，那等一下我們再講一下什麼叫做發展，那又牽涉到我們國發會當時成立的時候整合了不同的單位，當然當時用了比較一般性的叫做發展。那我會覺得因為其實各個部會其實是不一樣的，比如說我們有原民會跟客委會，就沒有外省，或新移民、閩南委員會，而且每個各個族群他需要的東西是不一樣的，所以回頭講，如果真的是一般性的話，我還是覺得說如果真的要講廣義的發展，其實還是反歧視，我目前看到很迫切的就是反歧視這個部分。那大家不要覺得這個是不重要的，比如說這次八月一日蔡總統道歉的時候，表面上的漢人都認說為說，總統都已經道歉了，好很多了，那你還要要求什麼，好像有點貪得無厭。但是大家知道說這些網路上的這些用字遣詞，其實是相當不禮貌的。我一輩子聽到了”番仔”大概我最近加起來已經超過了我一輩子聽到的多好多倍，包括一些年輕人我都不知道為什麼有那麼大的歧視跟偏見。

那我們知道不只是我們的那一位罵小英的歌手，其實包括我們還有很多的演藝圈的也都好像會被流彈打到，那我想光是原住民這個部分，那更不用講我們客家的、閩客的這個部分，還是有太多的我們不知道，那省籍的部分更不用講，不要以為我們民主化以後那些都沒有。我是覺得除了反歧視以外，我們有沒有更積極的，像目前只有多元文化的那種介紹，點綴性的那種唱歌跳舞的，是不是說我們有沒有怎麼用來推我們彼此？也就是說我們有的都是個別的發展，並沒有真的去了解各個族群它的歷史發展、心路歷程、他的認同等等這些東西，不是只有依據說”我尊重你的認同”就是這樣子而已啊。

第三個回頭講，我們真的要配合國發會啦，就是說我們發展的定義到底是什麼，如果說是很狹義的說，比較社會階級條件比較不好的才叫發展，但是如果用聯合國的 UNDP，UNDP 它現在已經到了幾乎每一次都本一本的，都有不同的、婦女等等的一塊一塊這樣下來的。所以我們可能要回頭再檢視一下，我們國發會或是說我們政府的發展是什麼？還是這個可能是一個申論題，是我們要去空白填空的部分？那我們目前其實有一個叫做台灣發展研究協會，王振寰老師嘛，它每年都會有一個年會，今年是在台大辦，那他們今年會出一本教課書，我跟我們院的高德義老師就會寫了一篇叫做原住民發展，其實我早先的時候就已經寫過論文，我做了一個初步的，把 UNDP 整理了一下，但是那個東西還是回到我們國內到底是什麼叫做”發展”。

那接著就是說，如果就現有的這個部分，我可以想的到的，譬如說我知道我們這次原住民的部分大概就是土海自治，然後就是我們要發展我們三大

優先；那客家的部分大概就是我們國家語言定位的這個部分，但是我的理解沒有錯的話，目前好像負責寫草案的不是客委會，應該是文化部，不過看起來鄭麗君是願意在推。那我現在想到是，如果真的要做的話，我聽到一些閩南族群有在唸說，客委會有人照顧、原民會有人照顧，那我們的閩南話確實現在也是講的亂七八糟，大家如果看連續劇都知道，其實都不會講，而且就是說閩南話變成日常生活語言。那我那天去客委會，他們跟我說連我們美濃那邊的講客語的情況百分比也不是很高，連苗栗也是這個樣子，那是令人擔心的啊。

我的意思是說，語言發展這個部分，除了客家跟原住民部分，我覺得閩南人這個部分，因為它沒有一個閩南委員會，那是不是要配合，鄭麗君這個部分？我是覺得可能我們國發會這邊這個部分要處理一下，因為坦白講教育部目前它也認為說它們語言不是專長，我聽起來是它對閩南語是有一些錢，但也不是那麼積極的。所以如果未雨綢繆的話，閩南人要如何安撫，或是說我們有一個短、中、長我們要怎麼樣的。我不知道葉菊蘭講的那個一個是瀕臨危險，另外一個是加護病房的那個，閩南語其實也是這樣子，因為語言是要傳承的，如果我們下一代都只是生活語言的話，那接著一代一代會遞減的時候，我們下一代在教我的孫子的時候大概都沒有這個能力了。

#### 徐正光教授：

我參加這個國發會有關族群關係的會這次是第三次了，那每一個著重點都非常不一樣，但是呢也可以看得出國發會是滿有心的，就族群關係這塊看看是不是有什麼樣的法制或者是有一個大家可以接受的公共政策，在這方面來著墨。那有關這個大綱的部分，憲法有沒有人權、倫理法案，或者有沒有照西方的這些法案來做，這邊施正鋒教授批評的最厲害了，我們憲法哪裡有什麼有關族群關係這方面的規範？完全都沒有。因為我們當初制定這個憲法的時候根本沒有去管理什麼族群的這個問題，所以它在憲法本文，第一百六十九還是第一百六十八條，牽涉到蒙藏的部分，它就把它當做邊疆的地區，因為它有特殊的行政管理制度，所以他們要用一個蒙藏委員會，但是他們有特殊文化的問題，在憲法裡面從來沒有。

那什麼時候開始，憲法會提到文化的問題、族群的問題？那大概就是我們台灣解嚴以後，或者是動員戡亂時期廢除了以後，有一些立委，或是特別是民進黨這方面，一直在考慮有關台灣的族群發展、族群關係，應該怎麼樣處理。幾乎每一個主席上來，每一個台北市或是總統候選人，都要提這個有

關族群政策白皮書，所以著墨最多的是民進黨這個部分。但是不管如何，到現在因為我們憲法裡面沒有這樣一個整合性的法制在那個地方，所以下面當然也就沒有了。剛剛施教授提到現在有客委會、有原民會，客委會、原民會這個不是憲法、不是我們的統治者、我們的行政院長、總統，他因為有非常慈善的心，所以給你們立一個法、給你們成立一個部會，絕對不是這樣。是因為台灣的這些弱勢的族群，他幾十年、一兩百年來在那邊受苦受難，然後發揮了多少個抗爭，這些政治人物才慢慢地聽進去。

所以哪裡有什麼整體性的族群的政策、族群的法制？完全就沒有。所以到了一九九五年成立原民會，一九九七年有所謂的憲法增修條文，那時候才逐漸的在憲法裡面看到我們的政府開始注重族群，開始從文化的觀點來看我們國家的政策、看我們的社會，而且所謂的族群基本政策是一種被動的去立法、去設立部會，譬如說原民會他有基本法、客委會他有基本法，也是拖拖拖拖，在立法院一再的被擋、一再的被擋，到了最後才為了選舉才通過，所以完全沒有整體的部分。

所以如果真的國發會能夠在這一任，主委在這四年內能夠做出一些成績來，這個是很值得高興的一件事情，但是未來要做的事情還是很多的，我是認為雖然有原民會、有客委會，憲法裡面也有有關原住民的一的規定，但是憲法的規定，客委會成立的時候也因為原民會先走了一步，原民會過去有很多的抗爭、很多走過的路，其實客委會都是亦步亦趨的學著原住民的道路再走，但是我是認為原民會也成立了、客委會也成立了，然而我們國家需不需要有一個整體的族群的發展政策？我覺得還是需要。因為族群他其實是一直在變化的，不是說今天客家族群他就是桃竹苗、六堆這些地區，他其實一直在流動，那人群的 boundary 也一直在變動中，那其實這些族群他認為過去的文化是他們的文化資產，但是這些文化資產在社會變化的過程裡面，特別是我們現在全球化這麼嚴重，新的資本主義又一直侵犯到台灣來，然後新的藝術、新的文化也很快地到台灣來，所以它一直在變化，那我是覺得整體還是需要有一個族群關係、族群方面的政策。

那這裡面的內容要包括那些，我覺得這個值得去討論，但是我試想提出最後一題，就是說到底有什麼短、中、長程的政策？第一個我覺得短程的政策，國發會應該立即做的，不只是邀請這些學者專家，或是主持人來討論這個事情，而是怎麼樣用全國性的力量來對全台灣所有的族群，就他們面對的問題、就他們關心的問題、就他們認為族群要生活下去需要政府怎麼樣的

權益上的保障，應該做一個全國性的調查，這一點是非常重要的。那這個當然很困難，但是國發會既然要做，就下定決心要從這方面去做起。

短程這方面我們也提到說原民會他有基本法，客家他有基本法，它也實施了很多政策或者是推動法案下去，但是推動了七、八年、十年，或十幾年，它總是碰到了很多的這個問題，我們也去透過比較普遍性的調查來問問看，這些基本法是那些要修改的，或是那些還要增加的，那根據這些基本法所制定的這些政策，有沒有什麼要重新再去修改、去思考的，我覺得這個是很重要的，這是第一點。就是把對國內我們知道這些族群做一個全面性調查，就他們關心的問題、面對的問題、族群發展的問題。然後第二個就是有關原民會跟客委會這個，那做了普遍的調查以後，像現在小英政府很喜歡開這種全國性的會議，既然族群關係，多元族群多元文化這是一個非常重要的問題，我是建議，做了一個普遍的調查以後，由學者專家擬定初步的方案，來開全國性的族群發展研討會，我覺得這點是中程可以做。

中程可以做的就是我們前一陣子文化部長鄭部長她說我們文化部經費增加了不少，她要推兩個方案，第一個就是文化基本法的方案，另外一個就是國家語言發展法這個方案，那怎麼樣把我們未來國發會所做的教材、擬出的方案，如果能跟文化部來加以配合，建立一個跨部會的平臺，互相來討論？因為族群法理面牽涉了很多文化的事情，牽涉到很多語言的問題，那既然文化部要做，那我們這邊就大家共同來擬定，這是中程的部分。那長程的部分我是覺得應該擬定一個族群平等發展法這樣一個東西，最後的目標當然是怎麼樣把族群發展平等法，或是多元文化發展法這樣基本的精神能夠放把它在憲法裡面，變成一個條文，指導各部會的文化發展族群關係的這些議題的發展，我覺得很重要。我們現在原民會，憲法裡面有這樣條文的規定，我想我們可以在透過一次的增修條文，有關原住民的部分我們可以不動，因為我是覺得原住民在法制這方面的貢獻實在是非常大了，在我看來，它能夠不動就不動，但是另外弄一個增修條文是其他族群共有的、應該有憲法保障弱勢族群或是少數族群這些權益的東西，都基本上在憲法裡做一個概括，我覺得是非常的重要。

長程我們希望有一個族群關係平等發展的基本法，或者是多元文化這樣的一種發展法，最後把這些重要的精神納入到憲法的增修條文裡面，這是我覺得今天討論最重要的地方，謝謝。

**陳張培倫副教授：**

計畫主持團隊的鍾老師還有各位先進大家午安。我記得以前我在原民會服務的時候，有兩件事情我印象非常深刻。什麼事情呢，就是我以前都不太曉得，後來我知道原來政府各部會一些法案還有重要的政策，你要往上面送的時候，你要有性別影響評估，另外還有什麼呢，就是各部會都要成立一個性平小組，那我在原民會的時候正好被分配到性平小組的召集人，應該說是承辦人吧我有點忘記了。然後定期行政院性平會就會派人來檢查業務，有一次它們來做評核的時候，我正好就擔任會議的主席，然後我在開場的時候我就很感慨，我就說，我們現在國家推動性別平等最明確的有性別平等教育法和性別平等工作法，然後後來兩公約跟一些消除婦女歧視的那些公約就把它國內法化了，而且我們看很多學校都想辦法要把這些融入性別教育的課本加在裡面，甚至連各部會執行的工作裡面，行政院都要派人來做檢查。一方面做評估，另一方面行政院派一些上級長官和專家學者來做檢查的時候，你沒有注意到的地方他都還會想辦法去提醒你注意那裡面有沒有什麼性別的一些意涵，然後提醒你做適當的調整，因為很多部會先天會想說我這個跟性別沒有關係，可是很多專家學者也看的出來。

那個時候我就有感而發，現在性別平等權力的推動在我們國家雖然還有一段路走，可是看起來已經滿有味道了，那我們原住民族權利什麼時候輪到我們原民會到其他部會去做檢查？那可能才能夠代表著我們原住民族權利的進展，甚至代表各部會才會比較重視原住民族權利，或者原基法。因為我們現在連檢查的權利都沒有，那很多的法律，雖然主管機關是其他部會，然後又沒有指明說與原民會有什麼關係的時候，那人家愛理不理你、要不要去問你那是另外一回事了。就算是說要會同於原民會制定一些相關的辦法，他基本上常常也是到最後才來的，來要你簽名背書。要是一開始的時候，每年原民會就跑去檢查其他部會的原住民族的基本權利，或者是原基法的蓋泛的執行業務的話，那可能就不太一樣了。

那我拿這個當我今天發言的起點，意思是什麼呢？因為相對於性平，其實族群平等這件事在我們國家是非常忽略的，像剛才徐老師所說的，憲法裡面其實也不是說沒有啦，只是他不是很明顯地點到，然後你把他落實到近一步的法律的時候，原住民裡面就可能有基本法還有相關的法律，那客委會這邊覺得也有需求，他們就弄了一個客家基本法，新移民的部分也不是沒有，我們移民法裡面好像六十一還是六十二條裡面也有反歧視的條款，可是從總的面向來講，不管是法制或政策，我們並沒有一個很清楚的藍圖在那個地

方，有個藍圖是存在，在什麼呢？在選舉時候的政見裡面，選上的時候那就沒有了，了不起就是原住民族政策，或是客家政策而已。

當然這會造成一些很不好的影響，為什麼呢？剛才施老師有特別提到，八月一號蔡總統道歉之後，整個輿論反應，很多漢人的族群是不以為然的，總統幹麼出來道歉，我們欠原住民什麼嗎？那這樣子的一個反應，我自己評估那個是很正常的，為什麼呢？今天上午我在行政院有個藝文空間那邊，原民會辦了一個活動，一個原住民的文學論壇，那裡面它們都是原住民文學家或是研究民的文學的一些學者專家，那在這裡面有一個原住民文學家，他就講一句話：「我們原住民瞭解閩南人，有時候我們可以瞭解百分之九十九，可是閩南人瞭解原住民，頂多瞭解百分之一。」所以當原住民提出什麼權利訴求的時候，自然而然的大社會會有一個什麼樣的反應，那是很正常的。當然我只是拿原住民做例子，那其它的族群也是一模一樣，那我們整個社會針對新移民也是一樣，閩南人要是稍微被罵了一下，那反彈跟情緒會很大，可是新移民好像是可以隨便你亂罵他不好，可是”正港的台灣人”給人家罵，那大家就會很生氣了。

所以族群之間的相互理解反映出來族群之間的相互對待。像我很關心我們的歷史教育，我們的歷史教育裡面，當然以前是黨國體制的教育，那也就算了，那後來已經民主化之後，其實整個歷史的甦醒方式應該有調整的空間了，可是我們這塊土地上有很嚴重的族群與族群之間不太愉快的歷史，可是那個部分是不太會把它放在課本裡面的，甚至被放在課本裡面的時候還被美化處理，譬如說以前看到了一個版本高中歷史的教科書，它裡面講原住民是講進繳、歸順，但是對原住民來講，是你侵犯我們，我們哪有歸順？我們是被迫因為手腳被你綁住嘛，我的反抗是具有正當性的，可是在歷史書寫裡面你的反抗被當作你是匪，我們去查那個國語字典，繳的後面是講匪，可是我們的歷史書寫裡面講政權和原住民，或者是原住民和原住民之間的衝突的時候，我們講的對象是指向原住民的時候，我們用的是「繳」，可是教課書的書寫者他再怎麼樣也是專家學者嘛，他卻沒有那個意識在那個地方。

那更不要說很多的影視、電影，更不要說我們政府有相當多的法規裡面其實對於原住民或是對一些少數族群，其實是不友善的，我們都沒有一個整體的政策或法律把那個東西找出來做調整，不像性平一樣，性平那個時候我們所有的法規一條一條的看，到底符不符合我們國家跟性別相關的一些法律準則。所以回過頭看，我會這樣建議，我滿贊同剛才徐老師所說的，長遠來講，我們還是要有一個族群平等法或族群平等發展法，那在一個法律裡面，

我覺得有兩個重點，一個是要想辦法促進族群間的相互認識，你要設計出一些法律條款或者是制度政策，促進族群之間的相互認識。比如說教育部所出版的課本，它要怎麼去寫？我也在幫教育部弄十二年課綱，十二年課綱的課程裡面，性平是一個重要議題，可是族群平等它是放在一個人權大議題裡面的其中一環而已，我們連海洋都可以用成一個議題，結果海洋議題竟然比族群平等議題還更嚴重。

性別議題其實以前也是在人權議題裡面，可是那個問題越來越嚴重，所以從人權議題裡面獨立出來變成特定的一個議題在做處理，那我會覺得族群平等應該獨立出來做處理，讓它變成正式的課程，或者是用其他的融入式的方式，我們去檢查課本裡面族群呈現不當的狀況，我們現在並沒有仔細地做檢查，了不起就是一些比較多嘴的有在做族群關係或原住民研究的學者，我們在幾把課本拿出來自己做檢查，可是在整個教育部審查課本的課程當中，性平討論它注意到，可是族群，印象這塊它並沒有注意到。

當然更不用說其他像是 NCC 主管那些電影、電視、媒體，因為他們這些東西會教育我們國人的族群觀念，所以我會覺得族群平等或族群平等法那裡面的內涵其實一個是教育部。另外一個部分是傷害避免或傷害禁止，比如說今天出了大尾鱸鰻那個事件，後來新的立法委員上任以後就拼命說要制定反歧視法或族群平等法，可是其實他們著重的重點是你做的這個事情我要怎麼去懲罰你？那麼當然這種傷害的禁止或避免它是一個比較後端的，那個還是要做，那就包括你真的有這種言論歧視或是其他行為歧視，那這個社會到底該怎麼去處理它，到底是一種刑法之後，或是其他原則、一種規訓去處理，當然這部分也包括不只我們一般國民所做的一些事情，當然也包括政府機關所有的法案、政策、重大計畫，我們是不是也因該比照性平去做這個族群影響評估。

所以總的這個族群平等法應該是要包括這兩大類東西，但是我講一句坦白話，你一下子要把這個東西做到，按照我知道我們自己的政府運作和社會狀況的話，是不太容易的，因為我們講這個反歧視法或族群平等法也不止一次了，那如果真的是有一定的支持力道的話，那早就已經解決了。所以我為這麼建議，我不特別去分什麼近、中、長程的政策或法制的建設，現在其實就可以做一件事情，我們就比照性別影響評估，行政院它這邊如果願意的話，其實可以直接去做族群影響評估。性別影響評估根據的法律是什麼？它其實就是我行政院覺得我應該做這件事情。我之前就在想說為什麼行政院性評處可以做那麼大一個事情？它也沒有明顯的法律依據喔，了不起就是我剛

才講的根性平相關的幾個法規，在那個架構之下就去做性別影響評估了，以及檢查各部會性別平等業務執行的概況。

那我們可不可以在現有的，譬如說兩公約，已經國內法化了嘛，再加上有原基法，有客家基本法，以及移民法裡面也有反歧視條款，在這個架構之下，我們先找幾個部會來試試看這種族群影響評估以及族群業務的這個檢查，試著去做看看。那當我們先以政策性的手段去做族群影響評估或是各部會的族群業務檢查的過程中，慢慢發現問題之後，在立法上面再去推族群平等法，而且族群平等法怎麼推呢？有時候其實也可以有策略性，我講坦白話，理想上面那些傷害禁止或避免的條款，如果一次能夠立法成功當然沒有問題，可是我的評估是那些比較難，因為那會涉及到什麼叫做“歧視”，有時候有一些灰色地帶很難去做界定，可是我們可以先把該有的族群平等法體系裡面的族群平等教育這塊可以先做，這個部分大家就比較沒有什麼疑義，先不要講罰不罰錢的問題。那當然我這樣的講法是說比較完整的族群平等法沒有辦法一次到位的話，可以採取這樣一個策略，然後日後整個條件比較成熟了，我們再去把代有規訓性質的那種反歧視條款放到裡面，所以我大致上給的比較具體的建議就是近期，近期光是行政院的政策手段其實就可以做一些事情了，然後中期當然是要有一個族群平等法，但是要是推出來有困難的話，先做族群平等教育這塊，然後再去做一個反歧視規訓的部分，以上是我的建議，謝謝。

**蔡志偉副教授：**

大家好，因為前面三位老師大概已經涵蓋許多層面了，那我嘗試用我自己所學的背景來談這件事情，我學法律的嘛，所以第一個我的回答會是這樣的，我覺得我們中華民國的憲法跟國際公約是相扞格的，就是說憲法都已經跟國際公約的價值都已經有衝突的時候，我們要如何能夠在這樣一個體系裡面，去建立一個比較符合不管是人權也好，或者是族群發展，或是國際趨勢的一個價值體系跟框架？舉個例子來說，雖然我們現在簽署了兩公約，那兩公約裡面不管是人權事務委員會的裁決，或者是經社文公約的一個解釋，都說了原住民族的自決權，但是我們的憲法，我們的國家法律不承認這件事情，我想這是一個比較鮮明的例子。

所以從這樣一個想法下來看，我覺得我們必須要先去克服一件事情，我們必須要把原住民族的概念從族群這個廣義的想法裡面抽離出來，如果這樣的一個二分法能夠被建立起來的話，我覺得至少從原住民族的角度來看國家

的族群政策，才有可能有不一樣的可能性。我們向來不管是在國家的政策也好，或者是像這樣子的一個學術研究，都比較容易的就把原住民族的概念含括到族群的概念裡面去看，那其實國際公約也一再提到了原住民族不是少數族群，原住民族不是少數民族，或者說不能夠用少數民族的概念來去指涉原住民族完整、應該含有的內涵。

可是我們現在比較會去留意到，我也比較常看到的是還是會把原住民族包括在少數民族或少數族群的概念裡面去規範出有關於它族群政策的一些理念，所以第一點我想提的是這樣一個想法。那第二點我覺得比較統整性的從第二項跟第三項裡面來談，也就是說我覺得我們現在怎麼樣去界定我們國家現行族群發展法制建構的重要議題？那我會採行比較屬於列舉式的建議，我覺得應該要從議題的屬性裡面來看，也就是說，第一個，算是最核心的一個議題的屬性，就是我們要去處理或是規範的議題本身跟這個族群本身的存在感，它的屬性有直接的關聯性，那這個包含了土地、教育、語言，甚至司法，這個應該是一個群組的法制建構的議題。

那另外一種應該算是一種普遍平等參與底下的一種特殊差異與設計，我想這個可能各位比較用一個多元文化的概念裡面來去描述它，譬如說我們最近立法院全文修正了文化資產保存法，那文資法的第一條就說了，普遍平等參與文化資產是一個人民的基本權，那可是在這種普遍平等參與底下的文化資產建構本生，我們必須要特別去留意到原住民族的文化資產或者其他的、具有特殊族群特性的文化資產，我們也必須要去留意到，比如客家文化資產等等。

那第三個大塊其實就會變成一個總體性的國家在對於因為某些面向上的弱勢情境，國家必須要去規範出一定程度的不管是法律或者是政策來給予它扶助、給予它支持。那這個議題本身其實不會太直接跟民族的存在或民族本身的這樣一種基本意涵有相關聯，那可能是後天所造成的，包含了健康的議題等等。所以我做這樣的一個說明主要是希望能建立一個在最前端的，我們對於族群發展的這樣一種概念本身，其實過往在政策裡面可能都去把原住民族包裹在族群的概念裡面，而沒有辦法去凸顯出原住民族的特殊性，那回過頭來看的時候，我自己的經驗和我自己的觀察是原住民族委員會就是在缺乏這樣一個政策理解的前提底下，反而使它的任務屬性也好，權責分工也好，都沒有辦法非常的具體明確，常常會衍生出它在處理的事情都是其他部會不願意處理的事情，或者說它想要做一些某些特定事情，可是在法制上或是政策上沒有辦法給予它適當的支持。

其實也可以再去看原民會目前現有的幾個局處本身，如果從它設置行政院原住民委員會在民國八十五年的時候，其實它所對應的就是憲法增修條文的那幾段文字，教育、文化、經濟、土地等等那種概念，那可是現在我們如果去考量到以民族作為一個發展性的主體時，其實憲法增修條文本身已經框限了、甚至是侷限了民族發展的可能性了。那其實如果要去整體的重新對於族群發展政策的資源分配，或者是以原住民族作為一個權利主體概念去思考的時候，我覺得憲法裡面對於原住民族所具有的一個特殊性，應該要做一些調整。

我記得昨天就看了一則新聞，原鄉對於道路的需求都非常嚴重，可是原民會它所能夠處理的道路好像是所謂的特色道路之類的，可是在其他的道路其實就變成是交通部或者是農委會，就是說對於原住民族最需求的道路反而是農委會在管的，可是農委會如果我不給你經費，那他就沒有辦法動，那這其實變成一種一般性的議題，可是卻因為機關的分工或是任務的分配導致沒有辦法真正去符合族群現況的需求，那更不用說我剛才所提到的第一個屬性，最核心的，作為一個民族所存在最根本的一件事情，比如說土地、教育、語言這三件事情，在還沒有原民會以前，我們就已經在各個階段不同的原住民族運動都已經討論這件事情了，可是談了三、四十年為什麼這些問題還存在，就是根本沒有解決過，沒有完整的解決完這些問題，所以才會衍生出這樣一個討論。那至於近中遠程的建議，我覺得前面幾位老師都提的非常好，特別是我覺得剛才提到了近來有些民間團體也提到了所謂族群主流化的想法，我覺得希望能夠引導這些概念進到部會裡面來。那這是我提的一些想法，供幾位參考，謝謝。

**廖美玲副處長：**

謝謝主持人，謝謝在座的有施老師、還有客家界的學術大佬徐老師，還有多位的學者專家在此，跟各位學習了。那今天代表客家委員會來參加這場焦點座談會，本身的經驗可以討論的是在，如果我站是在行政院中央部會中一個部會的角色先來起個頭。對於第一個議題裡頭談到，現行的族群相關的法規和政策是不是扣合憲法，那因為在客家基本法裡頭，開宗就說是為了要落實憲法的多元文化精神，如果這樣子看起來，行政院其實站在憲法的底下去推族群政策，但是剛剛很多學者也提供了一些意見，但是如果我們回來檢視，從三十六年的憲法裡頭其實看不到所謂的族群，雖然它稱人人是一律平等，但是在種族底下，除了剛剛徐老師提到了蒙古和西藏是在邊疆的裡頭

去談到，那可能充其量有談到婦女跟婦幼，女性的議題，可是對於族群這件事情，其實在三十六年並沒有真正的被思考到。

在後來的增修條文裡頭，也就是客委會在基本法裏面引用的增修條文第十條，有關國家對於多元文化的重視這件事情，其實在九十四年的這個增修條文裡面，在這一年，對於性別平等的這個概念是被放進去的，但是族群的平權概念其實還是看不到。那這裡面有再增修條文特別被談到的就是原住民，也包含他在與參政跟其他包含教育文化跟社會目的等等方面的提及，在法制面裡頭去談到，但是如果我們很拘泥在文字上，其實在九十四年這個已經做了很大的改變，在憲法的增修條文裡面適度地去加了很多文化跟平權的概念，但裡頭其實還是看不到台灣多元族群社會的一個概念，在這個法制裡面並沒有呈現。

那客家委員會在客家基本法的一個推動過程，不管客委會在訂法的一個過程接受外界的聲音，也包含進到行政院、再進到立法院，經過幾次的折衝，也許也潛藏了一種妥協，所以目前的客家基本法有很多很重要對於一個族群文化在一個社會上能夠多元呈現跟被平權尊重的這個概念裡面，其實這個法裡面它有一些強制性的用語或用字，在妥協過後通通在現有公布施行的法規裡面是看不到的。所以要談到說對於目前在法制跟政策裡面，對於國際公約上來看，在政策施行了這麼多年來其實是有不足的，我覺得這是我們要去面對的，那面對這個政策的不足其實在施老師過往很多的著作裡面，還有包含了我們客家學界的學者其實都很清楚地談到，客家它有它的文化歷史形成背景，那客家在台灣這塊土地上在詮釋權上其實並沒有取得很充分的詮釋權，所以其實有很多的價值在目前很多的呈現上，並沒有可以被外界可以很充分地去理解，那也導致施老師過往其實也常常提到一個概念，就是談到族群就會變成是高度敏感性的一個議題，那有可能在談論的過程中，或是被關注的過程中不慎，就會變成是一種很尖銳的，在社會上會造成一個很大的波濤。

在這樣的一個過程裡頭，我們看到目前在族群整體的發展裡頭，我覺得身為一個在客家委員會這樣一個部會裡面的成員，常常面對光是在行政體系裡面會認為，比如客家是不是等國家對客家政策就已經有了一個金鍾罩，所以在其它的施政好像可以有一個機會去逃避面對族群？我覺得這是看來國家有對族群有關心，有了客委會、有了原民會，以及目前移民署跟內政有搭配一些針對新移民的政策在推動，那在這樣一個概念底下並不等於國家對於族群的發展真正是有一個比較完整的思考，相對的可能會讓有一些人對於族群

也誤解說，國家已經特別關照你們了，你們為什麼還要說沒有被重視？那這個就是在我們客家基本法裡面有開宗明義地談到，要保障客家全體的權益，同時要建立共存共榮的族群關係，那這個談到目前，族群發展政策似乎看到了個別族群的關照，可是對於要建構台灣共存共榮的族群關係的這種群體關係，其實目前在總體政策上是沒有的。

我覺得很開心是，國發會在它的組織修法的過程中裡面，被凸顯了這一點。國發會它的組織章程裡面對於族群發展政策資源分配協調與審議，我們瞭解在國發會它的一個組織的針對政策統合協調的一個功能性，那未來在政府部門有在組織法裡面有明訂有這樣一個權責，其實我覺得這對於我們有參與族群政策推動的部會來說，這是很重要的，可以看來未來應該是族群關係跟族群議題其實在國家政策裡面應該要有更高的高度來關切。那對於未來在總體裡面針對族群整體的政策發展，目前如果說以我們在行政部門來看整個行政院，似乎總體對族群發展的概念其實普遍在意識上的認知是不足的，所以應該來發展一個比較健全的，對於族群議題，或是族群意識，或是政策裡面族群的觀點可以被適度地去看到。

過往其實在客家基本法第五條裡面很清楚地談到一件事情，政府的政策在制定跟區域發展規劃的時候，應該要考量到客家族群的權益跟發展，那第五條裡面這一點論述上面，我們期待的不是只有客家的政策只有客委會在，而是客家的政策在國家的政策裡面都應該要適度地去被看到，不管在農業發展、在衛生福利的發展、在醫療系統的發展、在包含現在所謂的長照的發展等等，尤其是在教育，不僅在教學現場，在教學的教材，也包含國家在有些史料、史觀的論述跟詮釋，是不是有族群的觀點被看到？我們希望看到族群的觀點並不是要不斷放大客家，是要適度的把族群差異的觀點能夠在不同的政策面被看到，但是在落實上面因為相關部會或施政有關的機關跟機構，其實好像沒有辦法來體會說，所族群意識跟族群觀點要放在政策裡面去檢視這件事，以導致這一條好像變成裝飾，而沒有實際可以來檢視政府的公共事務跟公共政策裡面的族群，是不是有被關照到了這件事情。

整個客家委員會因為成立的比原民會還晚，剛才徐老師其實也談到，客家在台灣這塊土地被看到其實是一個很艱辛的過程，在還我母語運動它算是一個社會運動中，讓大家有另外一個方式來看到客家，來關心客家的議題。可是實際上在我們社會中，如果我們仔細可以去關心到，很多人在台灣社會上他會講客家語言，可是他為什麼沉默了三、四十年都不願意公開去講客語？我覺得這件事情是要取省思，為什麼他在台灣這麼民主社會的國家，為

什麼三、四十年他還是可以流利講客語，可是他卻不願意在他的家以外的地方暢所欲言的去使用他所熟悉的、珍貴的母語來做交談。那經過母語運動後，這個問題慢慢被看到，當然國家政策在這幾年所謂的本土的教育推動，似乎也凸顯了這一快被關照到，但是這樣其實還是不夠的。

對於一個族群的存在我們都瞭解到，語言跟文化他是緊密扣合的，沒有語言就沒有這個族群的文化，也等於是空談，那語言跟文化的扣合度是這麼高，我們現在發現到的很多問題其實也跟我剛才談到的所謂族群意識跟族群觀點能不能被政策落實跟關照這件事情是有關的。比如說，我們現在在教育系統裡面，對於本土教育的推動，我們很重要的就是推母語的學習，那母語的學習，以我們客家語言來談，至少在國內常被用的就五個腔調，可是在學校裡面找老師的時候可能會因為我的老師是海陸腔，可是我會告訴我的孩子說，你可不可以跟你的父母親商量，就學海陸腔，不要學你的四縣腔，那這點其實就是對族群文化和多元文化的尊重它並沒有被充分認識到。

更不用說像原住民族，他們的語言更是多元，在教材裡面也同樣的，是不是適度的在課程裡面裝飾了某一篇文章寫桐花祭，就等於我們的國民教育裡面的教材對於族群文化的認識就這樣可以交代過去了？我自己因為我看到我的孩子在學校裡面受教育的課程，我是覺得並沒有被看到族群差異，應該要用不公平的角度來看族群差異，那可以適度地在教育系統裡面應該被看到這樣一個族群差異的需求，可是目前確實在我們的制度裡面因為少了這個族群意識，不只在客家，可能在新住民、在原住民同樣都會有這樣子所謂的沒有辦法被正確、或是比較正式在客家族群對於政策上所可以看到的。

所以對於在法制建構上面，尤其很重要的核心就是語言跟文化，因為它對於族群的存在與否是很重要的一個所謂的文化密碼、族群密碼，一個通關密碼，文化加上語言這樣子的兩大元素，但目前對於語言，剛剛徐老師也談到了，這個語言平等法或是國家語言發展法這個已經是從應該客家委員會成立沒有多久，那時候是在教育部文建會的系統，就已經談這個語言平等法或是語言發展法，到目前國家語言發展法，這一個法制的過程裡面談論了這麼多年，可見這樣的一個法規當然在立法的過程中遭遇到的難度是相當的高，那相當的高是不是因為大家對於族群的理解或是預設說這個爭議性很高，所以當然會導致這個法規幾經的推動，但是到目前為止並沒有完成這個立法的程序。

對應於剛剛談到的在政策面族群觀點並沒有被正確的認知到，所以目前其實在相關的政策跟法制，是不是未來能夠有機會像性別能進行類似 CEDAW 的法規檢視，未來在政策上我們是不是會有個類似性平綱領，會有一個總體的策略來思考說，從哪些政策面來關照到應該要去檢視，或是應該要去落實、應該要有一個比較不一樣的想法來思考族群的需求，那我覺得這一塊是目前是未來有必要再去做努力的。

那對於在整個族群發展未來的一個政策建議上面，因為我剛剛有談到，第一個是在族群意識的培養，因為對於族群的認識不夠充分的情況之下，不管要關切原住民多一點、還是關切新住民多一點、還是要關切客家、還是要關切閩南，大家可能都會誤解說是不是因為您是客家人，所以要希望你放大客家要的東西？那如果沒有多元文化、沒有客家委員會、我沒有到客家委員會來工作，其實我不理解我的家鄉在明明有這麼多是跟客家有這麼多淵源，而在歷史的變遷過程中，它語言消失了。那怎麼讓這些族群跟多元文化意識可以被重新認識、被正確的認識，這件事情其實是很重要，會連動包含前面專家提到的不管在教育面，政府對族群有一些政策的推動上認知可能會有不一樣的看待跟態度來面對這件事情。

對於中程的部分，目前就客家在行政院體系裏面推動相關的施政來看，我們會覺得說，有很多的政策資源、政策專業跟主政，其實不是客委會之力可以做，但是在其他的部會，如果它們在施政的過程裡頭，能夠適度的看到族群對於族群的特殊考量的關照，其實適度的可以在各有主政目的的這些主管機關關心到族群議題下，可以讓施政對於族群發展的建構有一個比較好的環境。尤其是像在教育部、在文化部，也包含像現在推長照的衛福部，那目前像衛福部在推長照的過程中，其實是有同步的邀請客委會跟原民會共同來參與它們政策的推動，像這樣就可以讓行政院對於各部會在政策推廣的時候，它會適度的能夠關照到所謂的族群發展這件事情。

那長遠當然我們期待國家對於目前其實我們在行政院裡頭這幾年，對於不管在人權公約，或者是兩公約，或者是消除一切形式種族歧視公約裡頭，我們看到有很多國外在國際公約上面對文化的一個宣示，那這些宣示如何變成是國內可以執行的，那當然我們期待是說未來在文化基本法，或者是國家語言發展法裡面，可以有更進一步的觀照到。那就到上一次的人權報告裡頭，其實兩公約有談到比如針對語言文化平權跟語言權的發展，一個准許運用他自己的語言來作使用的這個權利，其實在前一次的人權報告裡頭，也沒有充分的有被看到有一個具體，那這件事情當然我們可以理解，可能是因為

目前大家對於族群議題認為，可能客委會、原民會就可以概括承受，偏狹的認為，所以有一些部會在考量的時候並不會特別把這一塊認為我應該要放在我的文化推動、我的教育推動、我的各方面推動裡面把它放進來，那以上是作這樣子的一個分享。

**田維嘉專員：**

在座的先進、學者大家午安，剛剛四位專家學者所提的意見跟建議都非常有建設性，我也學到很多，那我也是有做一下心得或是回應。有關於施老師講的反歧視法跟徐老師講的族群平等發展法，剛好我這邊的業務，其實我記得在一百零二年的時候內政部有想要設這個法，於是召集了很多相關的單位，那因為在立法過程中，他們針對了很多名詞的定義就卡在那裡，就是連”歧視”都沒有辦法去定義，以至於也沒有共識，所以就不了了之。那在去年在社會很多關於歧視的這種新聞層出不窮，所以這個議題又拿出來討論，那因為這個是內政部的權責，所以我們原民會曾經發函給內政部說，希望他們能夠來訂定這個族群平等法，不過他們的回函是說，我們建議原民會自己針對原住民來設立這個反歧視法，所以我們也就沒轍了。

有關於徐老師提到的原基法，已經施行十一年了，那針對做全國性、普遍性的調查這樣子的建議，我覺得非常好，那我也會帶回去來做研議，看能不能從地方上去聽到地方的聲音來做需要修改的、修正的，這個可能我們可以來做。另外我們的前副主委，陳張副主委有提到性別影響評估也是滿有建設性的建議，我自己在業務上也曾經碰到說要遴聘委員的這個案子，那我們也是要送到性別影響評估，然後在委員聘任的比例上，每一個單一性別要符合三分之一這樣的比例，那我們也是去找源頭，找它的立法依據，但是還真的好像沒有找到，就是好像是一個原則性的規定，我們都配合著做，而且是非常強迫性的規定，所以也都訂定在我們所有只要是委員會的一些聘任裡面，都一定要放在裡面的一個規定。

然後在族群平等的方面，我們也因為現在沒有辦法立法，雖然我們是很支持去做族群平等這樣的立法，可是也因為權限不足，所以我們只能從族群平等的教育來著手。另外有老師提到，我們在業務上就是因為權責不足，我們所有與原住民族相關的權利都訂在我們的原住民族基本法裡面，我們的原基法裡面包含很多的權利，其實都是符合聯合國原住民權利宣言的原則之下，甚至我們都覺得是超過那個權利宣言所定的原則，因為我們原基法其實

是很具體的。雖然訂得很具體，但也會碰到像老師講的因為權責不足的關係，所以在跟其他部會來做協商的時候也是會碰到一些困難。

在原基法通過以後，我們在第二年就成立了行政院原住民族基本法的推動會，那在會議上本來是列管八十二種相關子法要去配合立法或修法，或是來檢討的，施行了十年之後，這中間原基法有三次修法，後來又增加了五個相關的子法要立法，所以總共有八十七種，那截至到目前還有十五種子法還沒有完成，這十五種子法裡面有八種子法都是在相關部會的權責之下，這在進行上都有碰到困難，所以這也是我們要再去努力的。以上就是先做這樣子的心得分享，謝謝。

#### 吳怡銘科長：

各位老師以及各位先進大家好，針對剛才老師還有先進大家講的幾個部分，從國發會過去積極在研考會時代規劃或者是推動一些族群相關的政策研究部分，可能這部分可以跟各位老師以及各位先進來做補充。事實上剛剛談很多從國發會的組織法這一塊來看族群政策的一個組成這部分，事實上從大概一百零一年，那時候研考會開始讓國發會針對整個國家的一個族群發展政策已經開始著墨了，我記得那一年我當時請政大廖元豪老師針對剛剛老師所談到的，就是在我國如果我們要推動多元族群主流化的時候我們大概要怎麼做，來進行一個初步的想法跟規劃。

當初的一個方向也跟剛才老師所提出的方向是一樣的，就是說他當然有兩個面向，他希望在消極面上至少能去避免所謂的歧視，然後在積極面的話當然就是促進族群的平等，當然從這兩個面向裡面去推展在整個族群多元民族文化這樣子的概念下去做發展。

在這個脈絡之下，我們大概這幾年延續下的話，我們大概就會比較側重在於說，在這基礎之下，政府在推動政策工具上面要去做如何思考的問題，這樣這部分就會講到這次的一個案子，也跟老師報告一下，事實上我們今年度在做族群研究的一個規劃上面，除了今天的一個族群法制化以外，我們同步有兩個案子在進行，一個是針對所謂的族群統計跟族群指標的部分，另外一個是針對剛剛老師談最多的就是族群的影響評估，像這兩個案子我們希望大家可以法制化的研究針對整個族群的推展做一個比較全面性的規劃。

所以像剛才譬如說像許老師談到的，我們在短期是不是可以建立有關族群全國性的研究跟調查這一塊，我們會希望說我們藉由目前張翰壁老師所做的一個族群統計的一個基礎這個部分，來做一個目前國內族群現況的一個掌

握，進而以這個基礎去慢慢推展全國性的調查，我們當然會朝這個部份來做一個規劃。那剛剛陳張老師也提到說影響評估這一部份，像當初我們事實上也評估如果在法制面上沒有辦法做那麼順利推進的話，我們當然一個在行政手段上面的面向就是比照過去的性平的作法，就是推動族群影響評估，所以在這一塊目前孫煒老師所執行的一個研究裡面的話，我們大概會從整個影響評估的一個架構跟他的一個推進的包含所針對的影響指標這塊來做規劃。

那我們希望說從這次的法制面還有影響評估的行政面，跟所謂積極調查統計面這三塊同時的進行，我們會希望說看能不能對於未來在整個國內對於族群政策發展的基礎性建立上面，會有一個比較好的基礎發展，大概這個部分是目前國發會所在做的工作，也先跟各位老師做一個報告，謝謝。

**施正鋒教授：**

第一點是說，雖然我們是多元族群，但基本上是對族群議題不太願意講，除非出事了。那當然我們也沒有真正的族群政策，當然如果學者要去歸納是有啦，但就是沒有一個 formally 的，除了一個叫做增修條款和多元文化，就是這樣而已。那其實我們看到小英的政策，像民進黨智庫的政見是二十二族，其中一個是族群族，其實他還是相當零碎，就是說客家跟原住民，那還有其他像是外配他就分到婦女部等等，分了很多，那比如說像外省省級這個部分就沒有處理到。

那可以理解大概未來也是這個樣子，除非有人願意去處理，我跟大家報告一下未來的脈絡，至少在蘇貞昌主席那兩年的時候，我們還會固定，我們客家還有原住民都還會一起，小英的時候她就分開處理了啦。那第二個就是我們應該要有一個共識說，短期至少要有反歧視法，那接著中期就是平等，但是什麼叫做平等，我們的社會可能都還是形式的平等，那我接者是說，如果比較長期的部分，可能真的像徐老師講的，我們應該不管叫做發展平等或是多元文化，應該可能要增修條款要入憲，不然都沒有依據啦，因為每一次到各個部會都是依法無據，這是第二點。

第三點就是說如果我們國發會可以的話，我們目前所謂跨部會的協調我們知道就那三個，一個就是詹美玲，但是詹美玲她現在是忙著國會跟各個行政院部門，跨部會她不可能做啦，那我們知道目前負責族群的部分是林萬億政務委員嘛，但是他到五二〇之前是年金，他是焦頭爛額了，所以我是認為說我們國發會它那個角色是不是願意去作這件事情，跨部會的這個協調部分？我是說如果目前還沒有一個新的這樣的關係的部會，其實你們要不要

push 文化部去做？因為鄭麗君她比較積極一點點我覺得大家想，她目前民調不錯啊，而且爭取了滿多的錢，我的意思是說還沒有一個新的處理族群關係這樣的單位的時候。我不曉得國發會願不願意接受，比如說我們客語的部分，即使是我們縣市首長很積極要去做，真的是要去拜託校長他們，那我再舉一個，比如說我們是公事員好了，光是說我們在苗栗的火車站或是電信局、醫院等等好了，那因為牽涉到很多交通部不同的單位的時候，你根本是沒辦法對它怎麼樣。那母語的部分比如師資的聘用等等，你跟教育部來講其實你不能專門聘一個老師，你可以聘一個美語老師但是你不能聘一個客語老師，它是用不同的名義去做的，像這種它說語法無盡嘛，然後它甚至會講說你為什麼歧視不是講客家人等等的一大堆的那些東西。

比如說我講原民會好了，我們原基法已經推動十年了，那我們知道為什麼推動不過，當然這裡牽涉到我們原民會是比較弱勢的，然後我們的母法子法，因為母法位階比較高，那一些子法那些東西跟我們牴觸了怎麼辦？或者是說一般法跟特別法，照裡來說我們的原基法是特別法才對，但是他們所謂的特別法是以事務的，森林的、狩獵的這些，我是覺得這種東西其實是也沒有那麼難。我的意思是說在這種情況之下，如果目前家中大人在忙的時候，我覺得國發會是可以當一個出來的。

那第四個來講，我可以預見來講，就是說這次年金的部分，連那些每天的聲明稿都是說林萬億自己寫的，多可憐啊，那小英總統一直認為說她是總統很大，她可以叫動各部會，叫不動的啦，所以我可以接著說我們原住民增加的那些歷史什麼的委員會，到時候一定也是沒有人的，所以我是覺得你自己如果願意的話，自動請纓，你們可以當總統府的幕僚，總統府是很孤單的。

第五個就是說有關於你們剛才講做統計的那個部分，我知道目前為止科技部也在做，那我感覺目前為止，包括你們應該都是在應付立委的壓力，我的感覺承辦人員都是覺得很為難，他們認為說為什麼要用一般性的，把那一堆東西掛在一起其實沒有用的，很多要特別處理的，那些錢就是浪費了。因為我不是會去規劃就是審查啦，反正我是覺得那就是在浪費錢，肉包子打狗。那你要如何來整合那個部分，我舉個例子來講好了，譬如說目前有關於語言政策，那個語言調查來講好了，像客委會是在做，但那個錢是很少的，坦白講他那個做的只是在問說“你有沒有講？”，它沒有問到廣度、深度，你知道如果只是生活語言等等那些東西其實真的要社會語言學家來做，那語料庫等等這些我知道都有在做，但是就是很零散的，我覺得說如果他們可能

沒辦法做，你們這邊如果願意做的話，可能加一個就是說語言調查資料這個部分。

你知道現在各個部會如果去拿錢的話，現在都在做所謂的效益成本評估，你要找學者做一個評估，所以同樣的你那些語文政策如果沒有很扎實的那樣的調查，你不一定要每年，坦白講兩年、三年、四年一次的話，真的要找一個語言社會學者來做，我現在看的那些題目因為以前累積下來可能真的改變不了，那如果你們這邊要來做可能還有可能。

第二個說真的，因為大家講了一大堆東西，其實真正的問題是在哪邊呢？我是覺得說因為我們整個社會就是這樣子，除非說我們真正有母語受教權，如果沒有母語受教，就是中小學母語受教，那根本就是空談，因為說他出去外面他就只是學母語而已，他沒有那個環境，或者是說我們官方語言的那個地位定了以後，至少在地方上的時候我們的公務人員他可以講他的母語。我在講說連我們六堆跟桃竹苗都會淪陷的時候，那是太恐怖的那種’情況，那個東西回頭講，是需要社會的對話，我們國是會議等等，要如何對話、要如何說服，我覺得到目前為止都還是指是在多元文化的那種點綴、應付的那個樣子，我覺得那個還是不夠。也就是說我們目前為止是大致上大概族群衝突不會有的，但是那種不滿、那種焦慮感會越來越強，其實是連閩南語都覺得是這個樣子的時候，我是覺得要如何來辦這種對話跟說服的概念的溝通這個部分，可能還要再努力。

**陳張培倫副教授：**

其實我要表達的意見，剛才已經講得很清楚了，那因為剛才口查委員有提到還有另外的計畫在做，但是那個計畫會做到什麼程度我不太曉得，但是可以參考的版本大概就是性別影響評估嘛，可是問題是如果是族群影響評估的話，這個在台灣可能會涉及到包括客家、原住民、新移民，所以性平的那套制度轉過來的時候可能就要注意，因為在性平那邊他只考慮所謂的性別問題，那稍微吹毛求疵的話，假如是兩性啦，當然有人會講第三性，可是要完成那個性別影響評估會稍微比較簡單。可是在族群這一塊，因為他會怎麼樣影響到客家、怎麼樣影響到原住民、怎麼樣影響到新移民，它考慮這個面向就要很多了。

我不曉得未來這個制度去推出來的時候，我舉一個最具體的，如果你們至少先去找一個部會去做族群影響評估，它法案要往行政院那邊送，或著說中長期計畫要往你們那邊送，然後你們要求它要交這個族群影響評估，它是

找誰？這個也很重要。那性平那邊它其實是有資料庫的建立，那族群影響評估這邊有時候也不是很單純的說，你看一個專家學者有做跟族群相關研究的就適合，那個恐怕也應該要有一個前置作業，讓可能未來會去協助的一些專家學者要瞭解，而且有些部會它不這麼做，以前我能夠建議其他部會的我也盡量講，譬如說一個部會的某個委員會組織的設置，它成員的遴聘可能會跟原住民有關，那就我的角度我當然會認為說你要找具有原住民身分的學者嘛，可是有些部會會偷懶，譬如說找具有原住民身分或熟悉原住民事務者，那當然我也不否認說那個委員會可能在特殊的目的上原住民本身沒有專家學者，可是它找所謂熟悉原住民的專家學者當委員的時候，它真的是熟悉原住民族的嗎？還是只是那個部會那時候就找你來幫我處理一下？

所以這個會涉及到後續你們真的要去做，或試辦一個族群影響評估的時候，那個品質到底如何。這個族群影響評估，那些專家學者要去做，如果真的這麼決定了，人才庫把他趕快建立起來，然後呢這個人才庫裡面還是要注意到少數族群一些在乎的事情，原則上還是要請具有少數族群身分背景的，客家部分就找一些明顯具有客家身分背景的，原住民其實也是一樣，新移民的部分也是如此。那如果你們預先去做這種學者專家的一種再訓練的工作，然後去建立一個學者專家庫，雖然我是不太曉得你們有沒有在做這個規劃的工作，但如果真的要做這個規劃的工作，可能誰去做、誰去協助作成這樣一個族群影響評估，這個工作可能要思考清楚一點，謝謝。

**廖美玲副處長：**

對於剛剛其實大家都有分享到性別平等的一個操作機制，那因為性別裡面從到培力到統計分析、到政策的影響評估、到預算的檢視以及執行以後的監督再回饋，它有一個完善的一個檢視的工具來進行。

那目前再族群為什麼會有部會裡面施政它不見得會去看到族群的需求這件事情，尤其是常常被大家挑出來講得我想是教育部嘛，它在於教育系統裡面對於族群，不管在教材或是教學現場的需求，其實常常會讓我們覺得說，為什麼一樣是行政部門卻距離得這麼遠，不是一個夥伴關係。可是它是最重要的，它從幼兒園到小學、中學、高中，以及大學，其實它是非常重要的。一個系統。那在族群裡頭來看代之外，其實族群的群體關係之外還有一個跨族群，因為剛剛談到新住民，那客委會今年有推了幾個案子是南向，搭配行政院南向政策的，我們由國內的團隊代著新住民的家庭到東南亞去作兩邊的紀錄跟生活的一個分享，那這個去到東南亞的新住民裡頭有一部份的脈絡也是

我們客籍身分的新住民，所以我在這裡要強調的是說，談族群談到最後它還有跨族群的這個層次，因為我們有時候要受訓嘛，我常常都會跟別的部會的代表特別去凸顯我們客家做的其實並不是壯大客家，我們在過去可能某些政策上忽略了客家，不過客委會成立，讓客家在政策裡面被適度的能夠去重新有一個比較好的機制來看待之外，其實我們要強調的是族群和諧跟跨族群的一個關係。

所以未來在法制面其實跨族群的一個概念應該也要被看到。那剛剛因為國發會有分享到目前正在進行族群統計還有影響評估，以及今天的這個合作計畫，那像施老師跟徐老師都有參與過我們客委會在調查的一些計畫，那客委會在推人口調查跟語言能力調查裡面，我們都是用推估值，但是每一次我們在籌備期會徵詢有關的學者專家的時候，其實有分享到，中研院有做社會調查，但是國家政府統計的大機關，主計總處它有做普查，另外像可能經濟部它也有做工商普查，那另外應該是農漁它也有做普查，所以在國家裡面其實有一些是全國性的重要調查，它不是像客家是用電話電訪然後再去推估。未來如果這個族群的概念都被大家關照到了，那大家對於族群的概念也有比較好的認知，是不是有可能對於這個國家族群的圖像長的是怎樣更凸顯？

因為像對於原住民族的朋友我們知道在戶籍裡面，它用註記的方式，跑一個批次就出來了，可是原住民以外的客家跟閩南可能就很難這樣子做，包含可能所謂的外省。新住民當然因為由媽媽移民的紀錄裡面還是可以勾記的到，那我覺得這一點是未來在統計這件事情上，在國家政治上，所謂政治就是政策執行跟規劃這個層次裡面，可能有一些就是政策解釋跟措施能不能看到族群。

那還有一個很敏感的是組織跟機構，機構化會是組織的主導，因為目前我們跟原民會是各有一個主政的機關，可是未來當需要一個總體發展的時，是不是會影響到現有存在的這些部會和機構，是不是同樣需要去做檢視？這是未知的。那法制面就剛剛大家有看到我們跟原民會的分享，客家委員會到目前，今年已經超過十五歲，邁向第十六歲了，那目前我們只有一條法律，在新政府上來之後我們正在檢視這個 only one 的法規要怎麼讓它有更強而有力的方式，來對於在推行文化政策上面能更有力度的來做一個施行。那我覺得有所謂政策政治層面，還有包含組織機構這個層面，以及從行政規則到法律、到未來是不是有國家更總體性的，那因為我們去年有麻煩台大的教授，看是不是能夠提一個研究，由他自己個人研究來看看所謂憲政議題裡面的客家怎麼來處理，因為去年有人在談修憲，那因為有些東西我在客家委

員會上我也不能預想說會怎麼樣，這可能會有點不公正，因為如果講到組織未來的事，分開還是合併還是競合，我們不知道，但是那個未來如果行政院有統合機關，可能它勢必會面臨到這個問題。

**施正鋒教授：**

我剛好 follow 她的這個調查的部分，因為我知道人家原民會其實做的滿多的，語言、就業等等的調查，比客委會多很多坦白講。所以我覺得說國發會可以辦一個研討會做一個盤整。然後我們再找一個人來針對這些 survey 統計數字等等，就是說看還有沒有什麼缺失嗎？其實那些東西要做一的研討會，現有的我知道的一個是客委會，一個原民會，一個中研院的，然後還有自己在做的，然後找另外一個人來針對這個 data bank 或怎麼樣 survey 這東西來做一做。我知道中研院有一個老師在做那個東西，但是就是說那個還是在做盤整，沒有一個來來做 critique 的動作，我光是看那個東西我是覺得要用還是不太夠，但是說我聽起來是錢好像不太夠。

**廖美玲副處長：**

我們現在客委會的力量就是做電話的訪問推估這樣子，當然如果有一個更精密的、更精準的，那未來所呈現的台灣族群圖像就會更真實，那大家現在可能對於族群之間有一些誰大誰小的問題搞不好就會變得不是那麼爭議了。

**施正峰教授：**

我在補充一個東西，就是說他們現在每一次頂多都只是針對現在的各種 survey 裡面，然後從中間再去看裡面的族群身分去做交叉分析，坦白講那些你抽是一千多嘛，然後接下來頂多是兩百個，原住民又更少，那你在做那個交叉查根本是沒有什麼意義的。原住民大概是比較好做是因為我們身分是比較固定的，那客家的部分但是至少我們已經用最小或是最大的，我們已經隔年這樣子在抓，然後至少那個 pool 我們應該每隔幾年就在用嘛，應該要有一個 test 出來，我是覺得應該是可以大膽一點點啦，我坦白講，每次都找那些民調公司做是沒有用的。

**吳怡銘科長：**

老師，不好意思，我再延續剛剛副座所講的統計上的問題，因為這也是我們國發會過去在做這個議題相關的一個規畫研究遇到一個比較大的問題，

就是我們怎樣去判定所謂的族群的身分。因為事實上除了原住民，我們現在是依照所謂以法律、所謂認定以外，其他的大概都是用所謂的認同的一個方式來做一個族群認定，但是我發現說這樣子的一個歸類，尤其在未來如果要做族群法制化這塊的話，怎麼樣去明確定義說客家，或者是閩南，或者是外省他們族群特性的一個界定到底是什麼？這是一個例子，那另外一個就是說未來可能包括所謂的平埔族他也可以做一個身分認同的話，那這部分要怎麼處理？然後另外一個就是剛剛施老師所說的，因為我們事實上國發會做的一些相關調查裡面，我們也發現一個趨勢，有越來越多的人我們在問他族群認同的時候，他都說他是台灣人，而不認為是我們傳統上所認知的閩南、客家等等，那這樣的變動讓我有點困惑說在族群身分認定上面來講，從政策角度上去做觀察的話，我們要怎麼樣去做一個判斷？

**施正鋒教授：**

我跟你講，這些所有的問題人家在幾十年前都出現過了，他們除了原住民是有真正的身分註記以外，其他人也是回歸人口學家他們那種極大跟極小等等那種推估方式。那你也知道我們的選民是可以誤導，可以欺騙等等，那這是你的這個 survey 寫問卷的人或者面訪，有些東西是要面訪，面訪很貴就是這樣。那就是那些只是一個統計的技巧，那個絕對是藉口，你找一些 C 咖的人來做是沒有用的，根本做不出來。如果只是為了那個定義那個法就弄不出來，不可思議，那其他國家是怎麼處理的？這個事情五十年前人家都已經處理光了。

**陳張培倫副教授：**

我講一下好了，其實如果要很精確的統計也不太可能，以原住民本身也不太可能，為什麼呢？當然我們現在是有身分勾記，可是我們內部的差異有些人他就是不讓你登記他是哪個族，所以我們那邊其實也是有漏洞，所以你要完整的精確的統計其實是不太可能的。可是就我們政策規劃的角度的話，我們只要把相對性找出來就可以了，我舉個例子，有一次我去參加一個研討會的時候，有一個應該是福佬人的老先生，他就在那邊一直講說我們國家對原住民很好，七十多億去發展他們的語言什麼的之類等等，我那時候想說奇怪，我自己是原民會副主委，怎麼有那麼多經費我會不知道，他講的是我們整個會的預算七十多億。那我為什麼講這件事情，是因為我們整個基本的一

些統計，雖然不是精確，但是 roughly 的統計我們沒有，所以我們沒有辦法去呈現出來我們這個國家，在各種可能跟族群相關的一些推動的經費上面是如何去做分配的。然後外界就會以訛傳訛，反而造成一個比較不好的後果。

所以我是覺得說這種族群統計處裡一下比較好，然後它至少可以抓出一個比較大的趨勢，然後我們在後續的，譬如說你做族群影響評估，這個也的確牽涉到性別影響評估他們裡面還是要去算機關到底有多少預算花在這些事情上，那像最近在處理 CRC，兒童權利公約的國家報告，它裡面主計總處最後也抓出來了各部會可能給予弱勢族群兒童福利相關的經費是什麼，我們才能夠把它呈現出來。那未來如果我們真的說族群發展我們要去推動這個族群平等的話，你最後還是要有一個評估的機制，那其中一個評估影響機制就是我政府做了多少，那我政府做了多少這部分當中，一方面抓住了各個機關的預算，另外一方面就是我政府花出去多少錢之後，比如說教育部族語到底花出去了多少钱，它是否跟我們族群的分布是匹配的？而且跟這個族群它語言不利的狀況也是匹配的？

因為我講坦白話，閩南語它沒必要花太多錢了，為什麼？因為菜市場買菜也會說啊，可是我們族語很少有地方可以學了，不得已只好透過學校教師。所以未來可能真的會涉及說，我任何跟族語相關的政策，到底花了多少經費跟資源，到底公不公平？一定會在不同的各個族群當中去做比較，在這種狀況之下，你至少要先 roughly 的去抓出每一個族群它的大約人數，再加上這個族群不管是在語言發展、社會發展，或其它的各種發展上面的基本狀況的掌握，我們很難評估以後所花出的經費到底強不強大，那到時候為了那個東西在那邊吵架我是覺得划不來，所以基礎的統計即使不精確，但是你如果能抓一個大數，至少相對是比較有基礎的。

**施正鋒教授：**

那在走之前我再補充一個，二十多年前，Exxon 石油它在阿拉斯加 oil spread，它要賠多少錢、它要如何評估？那是有它的統計計量的，他們有一套我們說那個是專家好嗎。比如說上次阿瑪斯號在屏東墾丁國家公園，我們要告它要賠多少，那個不是嘴巴喊的，那個是要找專家有一套去評估的。

我必須要跟客委會講真的，過去做的那些 survey 我是很不滿意的，每年都是抄來抄去，肉包子打狗，你給其他部會，人家看到話說你們也就是灌水，坦白講連抄都抄的不是很好，國民黨執政我可以接受，但民進黨執政我不能接受這樣子啦，我以前也跟你們講過。好的，那怎麼辦呢？美澳紐加至

少人家那些東西那些國家過去這樣相關的論文，包括族群的定義，那個 sensitivity、reliability 的東西是人家有多少學術論文的，我從來沒有看過那些人，因為他們沒有那種能力去看懂文章，他們只會打電話做民調這樣而已，那是浪費錢的我只能這樣講，你們以前經建會多少人是經濟出身的，坦白講有些我的學長就在那邊，你們應該很強才對啊，我說真的，年底時候找一些學者趕快三十萬幫我們趕快做好好嗎。

**鍾計畫主持人國允：**

好的，謝謝老師。那各位貴賓如果沒有什麼補充意見的話，今天焦點座談會就到這裡為止。非常謝謝各位貴賓的蒞臨，給了我們很多寶貴的意見，非常謝謝。

## 附錄二：第二場次焦點座談會議紀錄

(一)會議時間：民國 105 年 12 月 20 日 (二) 上午 10 時

(二)會議地點：國家發展委員會濟南辦公區 703 會議室

(三)主席：鍾國允教授

(四) 出(列)席人員：

1. 學者專家：邱榮舉教授(國立台灣大學國家發展研究所)、謝欣如副教授(國立聯合大學共同教學中心)、許雲翔助理教授(國立中央大學法律與政府研究所)
2. 機關代表：廖美玲參事(客家委員會)、王麗文科長(勞動部)、陳怡靜專員(文化部)、吳怡銘科長(國家發展委員會)、邱承旭簡任視察(國家發展委員會)、呂昭輝視察(國家發展委員會)
3. 研究團隊：鍾國允教授(國立中央大學法律與政府研究所)、黃之棟副教授(國立空中大學公共行政學系)、劉小蘭副教授(國立中央大學客家語文暨社會科學學系)

(五) 會議記錄：邱元盈研究助理

(六) 發言內容：(依發言順序)

鍾計畫主持人國允：

各位貴賓、各位先進大家好。今天為國家發展委員會委託計畫「我國推動族群發展政策之法制盤點與調適」的第二場焦點座談會。討論題綱如各位手上資料所示，有四個題目，第一個問題是：我國族群發展整體性政策包含兩個層次，第一個層次是憲法、大法官解釋與國際公約，第二個層次是族群平等與多元文化，請問您的看法為何？第二個問題是：從上述的族群發展總體性政策，進而具體化為四個主要政策目標，第一是維繫族群整體性與生存發展條件，第二是解決族群間資源分配或爭議性問題，第三是調和族群議題與其他法律價值之衝突，第四是實施族群議題與政策主流化，請問您的看法為何？第三個問題是：從上述的族群政策主要目標，也就是依我們第二頁所附的架構圖所示，我國現行族群政策法制之重要議題是否為妥適？第四個問

題是：從上述總體性政策的內涵目標及法制重要議題，您認為現行相關法制應該如何調整？

那在我們委託計劃進行的過程中，其實委託機關給我們一個很重要的任務，就是要從我們國家族群發展的總體性的政策進而具體化到具體性政策，然後再作法制重要議題的界定，進一步去檢視法制要如何修改。那我們是先把它在總體性政策中分為兩個層次，第一個層次就是憲法本文增修條文、大法官解釋之規範框架，下面有所謂的兩大部分，一個族群平等，一個多元化，這時候我們會看到國際公約對這邊的影響是什麼，尤其是有關大法官在七一一號解釋、六一八號解釋這些部分有討論到這些議題，國際公約也產生一些影響。第二個層次是把族群平等的法制保障落實，尤其最近非常重要是總統的政策是轉型正義，而且族群主流化也是現在的趨勢，我們覺得把這兩個層次界定為總體性政策，從這四個政策來看，如果是站在國家的高度去面對族群議題時，到底要如何去有一個長期的、通盤性的，國家高度的族群發展政策。我們進而具體化的目標是把它界定為四個，第一個是維繫族群主體性與生存發展條件，比如說現在各族群有各族群的法規，那在各族群之間他自己的主體性要被確立起來，我們在法規裡面要如何去維繫他的生存發展條件；第二個是當族群和族群之間發生資源分配問題或爭議性問題的時候，會產生什麼樣的問題；第三個是我們發現很多重要的判決或是報章雜誌上所呈現的新聞，族群的議題會跟其他法律價值有所衝突，尤其是在傳統習慣的部分；第四個是在整個國家高度裡面，要如何實施族群議題與政策的主流化。

所以我們按照這四個具體化政策目標，演繹出幾個議題出來。在第一個部份我們原來是寫平等，後來我們認為應該要將平等與發展列進來，比如說我們看到各族群有各族群的法規，但如果說把它拉到總體性層次的時候，到底這個部分要怎麼調整；第二個是語言與教育文化，在這邊我們把它分作身分、自治、土地；第三個是傳統習慣；第四個是組織要如何調適。

我們原來做的時候，感覺到如果只有平等、語言、身分、土地、自治，傳統習慣的話，好像會變成都在講原住民的法規，所以發現一定要把客家、把新住民拉進來，把現在整個國家語言在推動的部分加進來。那現在看起來其實發現，各族群有像原基法、原教法、客家基本法等這些法規，雖然這些都訂了，但是在法規的密度裡面感覺有些空洞化。譬如說我們邀請內政部來談族群平等法或反歧視法，可是他們會認為那不是他們的業務。所以有一些是因為族群運動，或是族群議題拋出來的時候被重視了，所以有些法規被訂

定出來，可是有些還沒有被制定出來。就算原基法制定了，很多的身分、土地、自治、專有機關等，這些都還沒有後續的處理，所以我覺得在初步的觀察裡面，法規有些空洞的感覺，還有族群整體性的部分好像也還沒有處理到。那在客家的部分，我看了中央大學之前做的客委會計畫裡面，認為客家基本法裡面施行細則應該要去推動，但這部分客委會好像有另外的想法，我上次也有請教廖參事及楊長鎮副主委，那目前是客委會正在做這方面的研擬和修改。那很高興今天請到各位來這邊，再麻煩各位先進今天給我們作一些指導。

**邱榮舉教授：**

各位前輩先進大家早。那我就簡單講三點。第一點，我是高度肯定國發會主動積極地來推動有關族群發展政策方面的法制議題，多年來我推動台灣的客家運動進而作客家研究，一直在思考這方面的問題。其實我是長期學習政治、研究政治，一直在從政治學、憲法學這方面來思考這類的問題，所以有關於修憲、制憲，或是族群發展這方面我是長期關注。其實回想起來，從我學生時代以來，起碼三十年以上，這種台灣的族群問題我們必須去面對它、接受它、處理它，然後要用三個層次去處理，第一個是憲法層次，第二個是法律層次，第三個是族群政策層次，也就是國家公共政策。所以國發會能夠主動積極找學者專家來推動這個族群發展政策法制方面的專案，我是給予高度肯定。第二點，五月二十號之後的台灣，從整個台灣發展史來看的話，必須朝著兩條路前進，一個是修憲，一個是制憲，那起碼我們討論可以，它沒有受到任何框架的束縛，我們可以去追求那個理想、可以跟世界接軌，可以針對台灣實際的情況去思考、去設計。兩相比較的話，在未來優先推動台灣修憲的過程當中，相關的幾個重要議題就可以解決，其中一個就是關於族群方面的問題。也就是說不論透過修憲也好、透過制憲、雙軌並進，但因為有中華人民共和國的威脅，所以相較之下可能實際的政治行動要著手的話還是先從改造或改革之路優先，革命性的那種制憲大概就先擺著。

族群發展政策這個議題在未來整個台灣的政治改造或政治發展的過程當中，是極為重要的，我是堅決主張這個要幾個族群共同來討論。因為像原住民族，他們對於修憲，可能十年前就已經有了，弄了一個“原住民族專章”，希望在修憲的時候加進去，有關於族群發展的方面，台灣原住民族其實已經很爭氣地跟世界接軌了，原住民已經走在前面，他除了訂好原住民族基本法之外，更進一步在透過施正鋒教授的協助下，他們所有類似於這種的開會，統統記錄下來厚厚一本的，也都有出版，所以原住民族專章那個過程跟

結果，早就已經端出來了。一個是原住民族基本法，這個是法律，另外一個是憲法層次，修憲的這個原住民族專章。那話題講回來的話，客家其實也在持續思考，去年客委會邀約我用了一個屬於客家憲法方面的相關的這種政策思考，也是跟族群方面有關的。我二〇〇七年年底的時候有提看客家可不可以也提一個專章，但是首先是肯定原住民族那個專章在內，兼而有之還包括其他的族群，共同叫做「多元族群專章」，我的意思是說，以後修憲的時候，要用一個名稱叫做「台灣多元族群專章」，起碼是「多元族群專章」。

以前李登輝政權時期修憲的時候，已經有肯認多元文化了，也有原住民條款，這個大家都很清楚，那以後修憲的時候要怎麼樣再推進，已經有原住民了，其他的呢？你們注意我用的字眼，客家就用「hakka」，閩南就用「holo」，因為閩南那個有爭議，我以前一九八七年在辦客家風雲雜誌的時候就知道這個有爭議，用「閩」有一個蟲，用「福佬」又會有人說我又不想跟福建一起，最後只好用「鶴佬」，那不管怎樣，你用「holo」就最沒有爭議，各自解讀。所以台灣原住民族主張的專章已經有了，客家的方面有在慢慢端出來，那在二〇一六年李永得、楊長鎮上來之後，我再提這個他們當然記得。所以這些持續地推進，我非常高興。那大家要注意，這個講的都只是原住民族和客家，那閩南要怎麼處理？我在一九八八年時的「一二二八還我母語運動」意思是說，整個台灣在共同的國語之外，同時要讓所有族群的母語能有發展空間。話題講回來，這三個中一個是原住民，基本上已經有相當水準了，至於他要怎麼樣去落實、推動，我們要尊重他們，因為他是最早來的、歷史最悠久的，那第二個是客家也有了，但是 holo 這個要怎麼處理？這個是要思考的，而且另外還有外省方面。

我個人是用時間的先後去分：南島語系的台灣人，也就是原住民族、閩南語系的台灣人，也就是狹義的台灣人，廣義的台灣人是包括很多族群、客家語系的台灣人，也就是台灣的客家、外省語系的台灣人，這叫做外省也好，叫做新住民也好。另外這個我有點意見，就是到底叫做四大族群還是五大族群？我認為應該是叫做四大族群，因為後面那個是因為婚姻等等原因，那麼多國家。你可以政治上怎麼用去講兼而有之，但事實上基準要用四大。如果什麼都無所不包，那我們的祖先和長輩付出了多少時間、心血，投入多少時間和生面力在這方面。但外面的那個也是跟我們這個有關，只是基本上是文化或是基於多種因素才過來的，所以還不要馬上說要要做什麼，要修憲還是要做別的，讓後代子孫在去處理，現在我是認為用四大比較好。那比較清楚的是，不要只有原住民和客家，還要有 holo、外省要怎麼去處理。所以

總結來說，我的第二點就是認為要採取修憲的方式，以前國民黨執政時期經過六次修憲，民進黨執政時期一次，以前對岸也是砲聲隆隆，那現在我們自己做台灣內部的族群的修憲部分應該也沒問題。

第三點我要給國發會建議。現在是新政府和新國會才剛上來，充滿著理想和熱忱都很好。但你既然是國家發展的話，是多個面向思考的。其中最重要的就是經濟發展，當然政策發展要持續推進。你現在這個是內政，內政這個東西要分輕重緩急，我是認為有關於我們族群發展政策的法制方面，腳步不要被人家認為急躁。我希望有由上而下的，也必須要有由下而上的，現在客委會做得很好，在用「打造台三線客庄浪漫大道」這種國家政策，我現在都把它當教材，像類似這種東西的應該多做討論，所以腳步不宜太快，適當時機的時候再端出來。以前行政院要政府改造的時候，施教授透過蕭教授來跟我講，你們客家這個可不可以看怎樣跟原住民併在一起，我說你用看看，我一定起來反。我說蒙藏的那個是一回事，台灣原住民族我們必須尊重是一回事，客家族群方面又是另一回事，他們是有所同有所不同，你不能全部弄在一起，雞同鴨講都講不清楚。所以我主要的意思就是要各自尊重。過去幾年我民進黨族群方面的小組活動我是經常參加，客家的我也參加、原住民的我也參加，其實無論客家閩南，我是統統肯定的，像我現在在用一八九五的東西，我是在思考以台灣為主體的整個台灣的問題。所以像你們這種開創性的東西很好，但是不要太急躁，逐步前進就好。

我希望這三者的層次能把它分清楚，什麼是憲法層次的東西，簡單扼要，就是原來的增修條文看能怎樣跟國際公約接軌。但現在這是法制方面，是法律層次的問題，這個東西不宜太多也不宜太細，法律層次要跟憲法能上下引，有所關聯，所以要訂法的話要有大致上的掌握，但是點到為止就好。另外就是公共政策部分，不管是中央政府或地方政府的公共政策，公共政策是會不斷的變，所以屬於這個部分，它雖然是有關連但卻不一樣，你不能把它訂在法律，會變得很難。那現在是族群發展政策之法制，我認為總體性思考是很好的，具體的目標也不錯，但法制重要議題的方向這部分，要看能怎麼樣點到為止，不能用太細。譬如說剛剛講說原住民族有、客家有、holo 也要稍微提一下，還有反歧視法是不是應該放在比較後面一點，次序的部分是不是要調一下。那其他的部分我沒有什麼意見，最主要的就是 holo 或是外省這個要注意，其他東南亞或其他地方來的新移民部分就先暫緩，其實用多元族群文化適度的解決就好了，可以用國家政策去處理就好了，法律方面的這種東西，只要他是人，基於人權他就有了，在「族群」發展這邊如果用

「……等」處理的話或許會比較有彈性，但是這個東西還是再經過多次討論，用適度的速度持續推進就好了。

**鍾計畫主持人國允：**

謝謝邱榮舉教授很精闢的解說，那也跟邱老師和各位報告，因為這個委託計畫是按照國發會的組織法裡面有規定，它具有族群發展政策之資源分配協調及審議的職掌，因為這個關係而做來委託這個計畫。那接下來請我們廖美玲參事來為我們作指導。

**廖美玲參事：**

剛才邱老師講了很多他自己是實際投入在社會跟平權相關的公共議題上的經驗，以及包含他在法政類研究上的成果。那因為這樣一個研究案會聚焦在法制盤點跟調整的這件事情上面，那因為這個研究報告未來會打上「以上是研究團隊的意見，不代表國發會」，所以計畫主持人跟研究團隊似乎可以更大膽地來做這個研究案，因為族群議題這我們的社會裡面本來就是一個可能具衝撞性的議題，但是有這個機會可以大膽地做，那我覺得這是在我發言以前，這一點是可以鼓舞鍾教授大膽一點的去做。

因為今年八月份有一個轉型正義、總統對原住民道歉的這件事情，那在轉型正義的社會氛圍底下，我們在談一個有關於族群發展的法制盤點這件事情，我們是不是要回溯到：族群的存在語言跟文化是扣連的很精準的一件事情，沒有語言就沒有文化，因為它是互相承載的。那過往在我國相關的政策裡面，尤其是一九五六年國語運動開始，包含後來電視限制方言播出的時數，或是減少方言播出的比例這件事情，其實在過往所謂的法制裡面，有衝撞到我國對於族群文化發展這件事，我覺得在法規盤點上面是不是應該對過往歷史有一些著力。所以我覺得在做這個族群研究議題裡面，我們既然是在一個轉型正義的社會氛圍底下，所以我們可以大膽一點去面對，過去在國家體制或是時代氛圍裡面所做的一個政策或是法規制定上，我們曾經衝撞或是對於族群的良性發展有造成阻礙的法規，我們可以大膽的去面對、勇敢的去面對，這是我覺得我在這裡應該要提出來的。

那過往的這些事情其實也是造成一九八八年「還我母語運動」會走上街頭，這是一個很大的出發點。我印象中在第一次焦點座談會的時候曾經有談到一件事情，就是在我們憲法中，其實充其量看到的是種族、平等，或者是在性別議題的平等，或者是文化發展。對於族群的部分可能充其量看到的是邊疆民族的相關事務，其實對於民族事務或是族群事務上，我們在憲法裡面

並沒有講得這麼清楚。那後來幾經增修，會很具體的是因為原住民族的議題去帶到了多元文化，所以在憲政裡面盤點其實對於多元族群或是跨族群這件事情，其實它似乎有一個空窗是必須透過解釋的。那當然這個解釋是不是在過往的大法官解釋，或是其他的解釋裡面，在相當於憲政層次的解釋裡面是可以去補足這個空窗的？我覺得這個可能有需要研究團隊再去做進一步的一個考量。

因為在憲政體制底下就會有國內體制，那在這幾年我們國家在人權發展的議題上相當重視，不管在人權宣言或是兩公約，或是多元文化宣言，包含後來有所謂的藝術文化的多元宣言裡頭，我們都可以看到一件事情，就是針對人類、不管是針對各族群的人員，他要對自己的文化、對自己的語言的使用，是要有說跟使用的權利，也有接受教育培訓的權力，也有接受參與的一個權利。所以如果我們扣緊了這樣的一個趨勢跟價值觀，我們客委會一直在強調的，要復育一個族群很核心的議題就是語言文化的傳承。對於一個客家族群這幾年要對社會曾經造成語言流失的傷害，我們去爭取有在公共場合說客語的這件事情，其實就是基本的權利。那在體制內的教育體制下去爭取客語可以有被平等學習的機會，這件事情也不單是客語而已，是各個族群在語言的學習上，能夠在教育系統裡面是不會被限縮的，這個是一個基本的主張。甚至一個族群不僅是在語言，所謂他自身的文化在教育體系裡面是不是可以被學習？

另外在兩公約裡面談到「文化活動的參與」，所以一般文化的活動參與跟自身文化有關的一個參與的權利，我覺得這個是對等的。就是說在整個從國際到憲法到相關的法規。那我們在盤點裡面就會看到到，這幾年談到有關族群平等，就是所謂的大眾運輸交通工具的語言播音平等法這個法規，是很明顯有這樣子的一個論述在不同族群語言的平權這樣一個文字上的出現。再來，我們看到原民會和客委會的成立，我們都有各自訂了基本法，那客家跟原民其實訴求的觀點不太一樣，所以客委會一向會談到說，我們訴求的是一個平權，而不是在強調一個特權，那在這樣的概念下，兩個族群基本法的概念其實是不同的。客委會在修法的過程裡頭，當然會加重語言文化的、尤其是語言承襲的配套，讓它更有強制、更有完善的法規拘束在裡頭，所強調的都不是所謂的社會福利權利這個概念上去操作的，都是聚焦在語言文化的這個核心價值上面，這之間就有一個很大的差異。

在平權發展裡面，我們國家裡頭針對語言平等法就目前其實都一直在討論，是還沒有訴諸在整個的一個法制裡面。而在整個語言發展的這一件事當

中，需要盤點的事情就非常的多，除了一直不斷的從語言平等法、國家語言發展法這樣的一個發展外，文化部也在五二〇之後提到了國家語言發展法。但是在語言跟教育文化發展這一塊裡面，以客委會成立超過十五年這樣子的一個經驗來看，語言平權的發展這裡面會涉及到很多的相關法規，甚至是相關的行政規則，還有中央跟地方教育政策的問題，這是我們最需要突破的一個關卡。有需要盤點的法規還非常的多，就是說針對法規跟行政規則需要去做族群語言發展平權意識的一個檢視，可能需要非常大的一個的著力面向。舉例來說，目前客委會在推語言復甦，但是進到教育系統裡面，教育的教材或是課綱，它對於語言的考量可能就不同。另外對於本土教育推動裡頭相關的法規，它可能對於在不同族群語言上的配置上面，教育部有教育部的規則，可是當相關縣市去執行的時候，其實會有很大實務上的落差。像是我們就常常的會接觸到客籍的家長反應說，他的孩子在學校，因為全校就只有他的孩子選客語，所以老師就會說麻煩家長可不可以改選閩南語；或者是有一些孩子他可能選擇的是少數的客語腔調，可是學校因為為了要資源或是師資的聘請，可能會和家長商量改學別的腔調，他學的可能就不是自己家裡要講的這個腔調。

再來還有教材的問題，我們最常會看到的可能跟歷史、史料、史觀有關的議題，比如剛才邱教授提到一八九五，如果放在台灣通史的角度來論述，可能就不會談到太多去琢磨客家。談到史家，因為是自己的研究觀點，他也不一定會從客家的觀點去切入。那因為邱教授爬梳了很多針對一八九五的史料的發展，他可能會蒐集到更多的有關客家族群面向的一個一八九五的詮釋的史料，所以他就會補足了這一塊。那我是先以客家的角度來看，相對的，原民也會有不一樣的史觀的角度，這就會在我們所謂的社會科的史料、從小學階段的史料的觀點裡面，其實它沒有辦法讓它有一個比較均衡的角度去看到台灣不同族群在台灣歷史上面佔有的位置。這對於孩子在接觸上面可能就會變成比較偏向某一類的觀點灌輸給孩子，那在這一塊其實目前民間教有一些育團體在關心，但是我想我們在這個研究案裡面，這一類的問題是不是可以去回溯到不同的在教育系統裡面有關的規定？目前針對語言發展裡面，新政府上來，教育部也新成立有關本土語言相關的委員會、相關的工作小組，那是不是足以改變過往的這個問題？還是仍舊需要在教育相關的配套法規和行政規則裡面去做檢視跟調整？

再來可能還是會有一個棘手的問題，那因為我們在客家委員會裡面服務，客家委員會是一個組織，原民會是一個組織，我們又有所屬機關，大家

各有不同的分工跟任務，相對的也包含有所謂的文化基金會的運作，那包含文化部也有文化基金會。所以這個除了自己本身所謂的機關組織，還有附屬機關、包含基金會的運作，以及目前已經獲得 NCC 設立許可的客家跟原民的廣播電台，那它會觸動的也包含過往在一九六六年之後的廣播電視法裡頭限制語言的這件事情，它其實是一連串，它還是有一些法律面應該要被更積極去面對的一些議題。因為這個是正在發生當中的事情，所以在這邊提出來讓研究團隊在這個面向能有多一點考量。那當然組織目前有專屬的族群事務的這種機關，包含原民、包含客委及蒙藏委員會，所以未來在組織調適的這個部分，我覺得研究團隊可以從客觀的第三者來看，可以有比較大膽的機會去做想像。

針對目前法制重要議題裡面看到，可能會有所謂多元跟跨族群的議題。因為目前客委會在新政府上來之後，我們除了談論跨族群，還有包含多元文化的發展這樣一個概念裡面，這個也在總統政見裡面有談到。因為台灣文化的一個發展並不是單一族群所成就的，有很多的歷史面向裡面，我們看到的是跨族群文化共榮成就出來的。比如我們現在正在發展的台三線，像在南庄，我們客家跟原住民族都有經過一些座談會的對話；也包含在一些地名上的形成，像「斗換坪」，可能某一些歷史事件跟某一些地理呈現的是跨族群之間彼此感恩的互動，所以我覺得這個面向目前在族群議題上，它的發展有一個新的脈絡出現。我們在強調客家、原民，或是新住民的時候，其實並不是在放大自己，我們背後還是希望去看到在這個社會、在國家體制裡面，客家跟別的族群的關係。

那這也是我們一向會談到說，如果文化部看到客家的計畫，不要把它認為是單獨的應該請他們到客委會；或是看到原住民的計畫就單獨請他們到原住民，那文化部在派團去參加愛丁堡藝術季的時候不要單獨的只看他們輔導的團隊，也可以把客家跟原民輔導的不錯的團隊，也把它放進去，因為出去是代表我們國家，那我們跟原住民用國家的錢培植的團隊，如果它夠出色、夠有代表性、夠有品質跟水準，那它出去就是為國爭光。所以我們常常會論述說，可能文化部不一定是這麼快的篩選這個計畫應該要回到原民會或者是客委會，我覺得這個是接下來在法制面會有必要去碰觸到這一點。那目前台三線的計畫就是一個跨部會，所以我們會希望經濟部、農委會、觀光局跟其他各部會不要那麼狹隘的說，看到有客家就說你們客委會自己，那客委會自己做就太小了，可是如果可以整合各部會，它才有可能變成是一個很壯大、可以成就國家發展的一個計畫。

**謝欣如副教授：**

主席、鍾教授、邱教授及在座先進大家好，非常感謝國發會和鍾教授給我這個機會來這邊跟各位先進請益，那我這邊很簡短的提出幾點看法請教各位。

我們可以看到多元文化政策其實就是出現在李登輝時期的憲法增修條文，我們常講他山之石，可以攻錯，所以這邊我在幾年前有把其他世界各國對於民族條款的權利種類的規範做了一個整理，這個是十二年前的規定，雖然有點早了，但是我發現他們在很多地方還是滿領先的，它可以作為我們的省思跟借鏡。大家可以看到，這邊把它分為民族的基本權、民族的集體權，然後民族的基本權就分為自由權、平等權、選舉權、生存權、工作權、公民權，那這邊我們中華民國憲法有規範到的就只有平等權跟選舉權。那鍾教授所做的一個研究，在這部分我們看到後面法制重要的議題跟調適方向裡面，有談到關於平等權跟生存權的問題，那這是我覺得可以補原來憲法上規範的不足。然後在民族權的部分有政治權、經濟權、社會權，那這邊其實我們在憲法上有規範的是自治權，但自治權的部分其實只有規範到蒙古和西藏，其他的是沒有的。另外，憲法還有規範到參與權，參與權其實是從憲法增修條文第十條這部分去研討的。在政治權這部分，鍾教授提到的非常好，就是在自治權部分的探討。另外，在經濟權的部分，大家可以看到經濟權包括土地權、資源權、財政權，那我們這邊一樣的是在憲法增修條文第十條，這邊只有寫到「經濟」、「土地」，其他的部分就付諸闕如。社會權的部分，其他國家有所謂的發展反歧視，那反歧視就是我們滿強調的，可是一樣在憲法上並沒有明文規定出來。福利權也一樣，大家可以看到，整理出來都還是以憲法增修條文第十條為主。那文教權，譬如像剛才廖參事提到的「語言」、「文化」，這邊我們憲法有，鍾教授也有提到，但也還是一樣，仍然是憲法增修條文第十條去衍伸出來的，包括教育權也是一樣。

所以當我們綜覽這一部份以後，我們可以發現，在多元文化部分，我們所依賴的、在憲法的層次，幾乎就只有憲法增修條文第十條，用這一個所謂「國家肯定多元文化，並積極維護發展原住民族語言文化」這一條的規定去演繹出來。就像我們客家界的大佬，徐正光教授，他提到聯合國幾十年來的一個發展，都是朝著文化權、集體權、生存權發展，然後國家政策要去保障我們所謂的弱勢族群的人權。那麼，在我們很簡單的看這幾頁的規範，我們可以發現我國在憲法位階的建置是非常非常貧瘠的。那剛才邱教授提到的修憲，我覺得這觀念是非常非常好，為什麼呢？我們去看二〇〇四年的時候，

台灣舉行第一次的公民投票，那一次是按照公投法十七條去舉辦的，那公投法十七條當時引發很多的爭議，諸多的學者有自己的見解，當時我記得我看到了董翔飛大法官提到的一個問題，也就是他認為公投法十七條的規定是違反了憲法保留原則。也就是說，當我們的憲法層次沒有給總統這樣一個權限，它卻規定在公投法裡面是有問題的。所以，援引這個觀念，我會覺得剛才邱教授所提到的，我們事實上應該是要去修憲，增加一個多元族群專章，然後賦予它最高的位階，然後引下面的法制化，才有它一個根源存在，這是我自己第一個思考的方向，提供大家做一個思考。

鍾教授這次帶領的一個研究計畫，我們可以看到是有一個總體性政策、具體政策目標，以及法制重要議題跟調適方向這三個面向分成的盤點探討，那切中問題的核心，直搗問題的所在。我們相信可以對我們建構更完整的法制體系提供一個很好的依循方向。那在憲法層次部分，我就法律層次來看，我自己以原住民做關鍵字在全國法規資料庫搜尋之後，我們可以看到原來在第一次、第三次、第四次修憲都有提到原住民，然後有三百七十六項的中央法規名稱是跟原住民有關的，譬如說原住民的基本法、原住民的教育法這些，我們就不再多談。那除了這些，還有不少法規，比如說公務人員考試法、地方制度法、教育基本法、國民教育法、有限廣播電視法、環境基本法、法律扶助法、全民健康保險法等等也都有涉及到原住民的權利。那與之相較之下，原住民的重要法規在法律位階的陳示，其實整體而言是比較完善的。就像剛才邱教授提到的，相較於其他客家、閩南、外省，或是所謂的新住民，跟這個比較之下，我們其他族群的規定顯然非常的不足。這是值得我們關注族群權益的各界必須要審慎思考的，同樣也是鍾教授剛才提到的，我們的法規密度空洞化。

另外，這邊有提到一個族群主流化的問題，那我去找了相關的文獻，我看到了四年前，江明修教授他也在研考會的委託之下做了「政府施政措施落實多元族群主流化」的一個研究，那他是跟性別主流化的政策做一個比較。他提到了性別主流化的政策在台灣其實好像是落實的滿好的，這邊他認為成功的因素有三個：健全的法制、有效的政策工具，以及成功的組織設計。我們這樣來檢視的話可以發現，四年前就已經提出的建議跟呼籲，可是到目前為止，我們這樣的一個負責族群平等的權責機構跟跨部會的協調機制，其實還是一樣都沒有正式的一個成立。那對於我們對多元族群的期待，事實上是會有一段落差的。

另外，我昨天閱讀了我們研究團隊在第一次的焦點座談裡面，我看到了在座的吳科長也提到了一個問題，就是目前除了法制化以外，還有針對族群統計、族群影響評估的研究也正在進行中。您提到了如何去判斷族群的問題，就是除了原住民以外，其他都是用「認同」的。那我們可以看到原住民的基本法，或是原住民的身分法第二條，明白的寫出是用戶口名簿登記，所以這是比較明確的。其它的族群我查了，客家基本法第十六條它是「認同」，閩南是完全沒有，新住民是在新住民發展基金收支保管及運用辦法，九十三年訂了「為協助台灣地區人民之配偶為外國人、無國籍人、大陸地區人民及香港澳門居民，以下簡稱新住民」這邊才訂出來。所以我一直在思考一個問題，包括那天吳科長提出來的，在做那些數據的時候遇到這樣一個難題，到底該如何定義？那我覺得滿有趣的是施正鋒教授說：「這很簡單啊，人家五十年前就解決了」，可是問題是，另外一位陳張培倫教授他也提到了，事實上這個要完整的精準統計是不太可能的。那在這樣一個數據的精準統計是有問題的情況之下，我們在法制化的這個部分到底要去考量？在定義的部分其實學說紛紜，到底要如何精準？那我不曉得這樣的問題是不是在鍾教授所領到的研究，會有一個完整的定義出來，能夠作為將來法制的一個衡平的標準。

**王麗文科長：**

主持人，在座的教授專家大家好，謝謝研究團隊跟國發會的邀請。因為剛才老師提到民族基本權的保障，當然包括工作權的部分。那我們的職掌裡面，就是我們對於原住民或是新住民的工作權的保障部分，那原民會的工作權法在八月一號有被列管，它有幾個在轉型正義需要去盤點的法規，包括原住民基本法跟原住民工作權保障法這個部分。那這邊對原住民工作權的保障會有一些更彈性的作法，這當然也是我們關注的議題。

再來就是老師總體性盤點裡面包括有多元文化這個部分，那工作權我們的定義當然是針對新住民跟原住民，基於他社會參與，或是說他需要一個經濟所得的一個保障，包括他對於個人的自我實現的部分。其實我們要提醒的是，可能在歷史拉長了以後，對於新住民這個他有不同的解讀，包括剛才老師有提到新住民發展基金，它甚至都不是一個法律上面一個正式的名詞，包括以前很早我們稱呼人家「外籍配偶」，後來因為覺得有一點帶有歧視跟貶抑的概念，後來就變成他到底是「新移民」嗎？那又要跟原住民有所區隔，這個在很多的課程或是學說的理論上會有這樣的探討。那今天在行政機關已經把他定位成「新住民」，然後多數我們都是以這樣子的稱呼來面對這一群

我們國人曾經在一段時間內從國外跟大陸地區，因為婚姻關係到我們這邊定居的人，那這樣的法規其實對我們來說也是很困擾。在工作權的部分，我們跟老師很坦白的報告，其實這邊沒有列，但是在各個行政法規，包括就服法第五條，就業歧視的部分已經有規定了。那在外籍配偶部分，因為他等於是外國人，我們為了保障國人的工作權益，跟外勞這邊是有區隔的，因為他畢竟是我們國人的配偶，你必須要讓他有社會參與來保障他的經濟等等。所以我們在就服法第四十八條，九十二年的時候我們也都訂了，如果配合他合法的居留，我們就不需要他來作工作的許可，就可以當作是一個跟國人一樣的保障的工作權利。

那在大陸配偶這邊，其實兩岸政策關係是滿多變的，所以在看到外配這樣的需求，包括他們在爭取他們多久可以取得身分證這樣一個不同規定的部分，對於它們有一些真正需要在我們這邊工作的配偶來說，其實我們也在九十八年，在兩岸人民關係條例第十七條跟第十七條之一，也是扣緊了他在這邊有居留權我們就可以給他工作權的這些保障。那包括兩公約裡面，它特別針對外籍配偶的部份，我們要保障他工作權，那在經過這段時間裡面，我們在各個行政法規裡面就已經包含這樣的權利，包括到勞保或是職場上的歧視，我們都給他跟我們一般國民同等的一個權利。所以在工作權保障的部分，其實跟客家、跟閩南其實沒有那麼大的差異性。

但是多元文化這一邊，就是將來老師在說新增憲法的章節也好，在台灣這個歷史脈絡的縮影裡面，因為移民數是一個累計性的統計資料，我們現在的資料是外、陸配已經有五十二萬左右的人數，其實跟我們新住民的人口幾乎都已經快要接近了，尤其是現在我們又有很多國家發展政策上面的趨勢，像最近的西南向也是吵得轟轟烈烈的，我們要如何運用這些外籍配偶跟他第二代的一個發展的趨勢，其實這個都是我們可以給研究團隊在做這個脈絡架構的時候，一個台灣歷史上時間過程累積的一個縮影，可以大家來去注意到的部分。

**許雲翔助理教授：**

研究團隊，各位先進大家好。非常肯定研究團隊這邊提出來的這樣一個架構，這樣的架構非常完整，同時也把我過去做的一些研究的問題，做了相當程度的釐清。那這部分我可能會比較偏向從我自己過去研究先提出兩點觀察，然後再提出兩個也許可以思考的面相給研究團隊做為參考。

首先，我過去會針對整個架構裡面具體政策目標部分的「解決族群間資源分配或爭議性議題」跟「實施族群議題與政策主流化」，這兩個政策目標我曾經做過相近的委託研究。從研究過程中，第一個發現的是說，如果要解決族群間資源分配或爭議性的議題的話，就必須要在更上位階的部分有一個總體性政策。也就是說我們必須要釐清什麼是族群發展的總體性的目標、總體性的政策，才有辦法去做後續的一些關於資源分配的問題，因為他涉及到的是偏好的排序，也就是各個族群之間在政策偏好上有一些歧異，那有沒有辦法是在跨族群，或是單一族群這個部分，先形成這樣子的一個總體性政策，然後才能去談所謂的資源分配。但是這樣子的排序其實又涉及到要如何取得跨族群的共同肯認這件事，也就是我們要用什麼樣子的方式去取得跨族群間共同認定「這是一個族群發展的優先順序」？像在政策目標這邊有提到的第一個「維繫族群整體性與生存條件」、第三、第四提到「調和族群議題與其他法律價值之衝突」、最後一個提到「族群的政策整體化」，那是否在這幾個政策目標之間，他們在跨族群間已經取得共識、已經做出排序？才有辦法去作出第二個提到的「解決族群間資源分配」的這個議題。

那在要如何去形成這樣子的一個過程，我過去的研究是發現，在落到最後組織調適的這部份來講，就是有沒有辦法去形成一個共同性的平台去做這樣的討論，這會是非常重要的。要怎麼樣去建構一個可以是在跨族群之間，針對重要議題去討論的、怎麼樣去形成這樣的一個共識，才有辦法針對整體政策目標來作一些解決。但是困難之處就是在於，這個平台架構我們是可以透過法規授權，當然也可以在既有的一些平台架構上去尋找，這都相當容易，它的難處是在於怎麼讓原民、客家，或者是新移民他們在彼此肯認彼此重要性的狀況下，坐下來去談這些東西。那剛剛幾位先進有談到的問題，像原民這個部分，他在立法密度上已經相當高，他其實保護的程度已經相當足夠的狀況下，原民似乎沒有那個迫切的需要去坐下來談。那這也是我過去研究過程中發現的問題，也就是原民團體、原民族群，他認為他可以依仗他目前保障程度去單獨執行他所認定的族群優先順序就好了，他好像沒有那個需要去跟客家，甚至是新移民，或是閩南這坐下來談。那在這樣的狀況下，該怎麼樣去形成所謂的平台架構，然後再進一步的去討論資源分配，再如何的去處理一些後面的政策目標問題，這邊有一個思考方向，剛剛前面先進也都有提到，就是我們必須先在憲政空窗的部份去做一些補充，也就是在多元文化的部分，先去把其他族群的重要性拉抬到跟原民一樣相同的位階，似乎才

有辦法去解決整個看起來好像一團亂碼的問題。剛才各位先進也提供非常重要的一些想法和參考，這部分可以是整個可以去後續調整的部分。

另外，從立法的角度或是從憲政的角度來看，多元族群、多元文化的立法其實也是給予其他族群一些可以跟原民去談判的籌碼，讓其他族群可以在相同的高度之下去跟原民談。但是這也會涉及到另外兩個問題，第一個問題是，以目前整個小英政府的發展方向來看，她是越來越肯認原民的特殊性。也就是原民的特殊性就目前來看是越來越受到重視的，像他成立了調解委員會，甚至是說其實轉型正義的整個目標、對象還是訴諸在原民這個部分。那在這樣子的發展方向下，怎麼樣去做我們想要把各個族群墊高的的這個方向上去做一些調和，那這可能是未來委託團隊需要去思考的。也就是說，在整個原民架構它是越來越朝向像國與國關係這樣的對談，或者是朝向條約簽訂的這個方向、朝向土地主張的方向下去談，這個整個發展框架下，那族群發展這個東西未來是該怎麼去做？這是我向委託團隊提的第一個可以去思考的方向。

第二個方向就是我們回到整個憲政來看，它有談族群平等，也有談多元文化，其實另外一個要考慮的方向是：「多元文化」它本身的意涵其實是意味著族群之間更高的互動性。也就是剛才廖參事有提到，其實族群之間未來是朝向一個平行的發展，也就是原民發展自己的、客家發展自己的、閩南或外省也發展他自己的，還是他是一個更密集互動的發展？像剛才廖參事有提到的台三線這樣的一個發，它就是一個原客間在高度互動之下、高度共識之下所發展出來的一個好的政策典範。那另一個可以思考的像是過去客委會這邊跟原民會這邊有共同針對泰安的文化統合區域去談的這部分，那其實也可以看到它是一個更高度密集互動的發展；或者是像台東，它國小的一些母語教學，那在客委會這邊其實也有在台東付出了非常多的資源，他也是跟原民取得共識，怎麼樣在原民的區域去推動客語的母語教學的部分。可能在這邊整個研究的軸線就是要去思考，未來我們整個規劃上是要朝一個個族群平行發展的方向，還是說是一個更互動式的發展方向。

#### 邱榮舉教授：

我想稍微回應一下剛才謝教授和許教授的論點。第一個就是台灣的族群問題，有各種不同的說法，原住民的觀點很簡單，就是只有原漢問題而已。其實我們主要是對台灣的歷史文化所知有限，對原住民不夠尊重，所以現在就是原漢問題很嚴重。他其實就兩個很簡單的東西，第一就是原漢，你再跟

他講什麼客家、holo 的，他最主要的問題都沒有解決，你現在跟他講那些他也聽不進去，這是第一個重點，就是我認為原漢是有道理的，這還是要區隔開來，不要硬是要把他全部抓在一起。

第二個就是我們原住民已經跟世界接軌了，我們原住民的東西很多，高度廣度深度都足夠，像客家就幾本而已，現在當然比較多一點，但是在質跟量上還差很大。我主要意思就是說，全世界原住民族相關的研究，台灣中央研究院還有幾所大學都有，還有各個國家的研究在裡面，原住民好不容易走出去而且還是前幾名，其實朝著這個方向走就對了。像現在跟他道歉，你可以去看他們的反應，像桃園復興鄉的原住民他們的說法很簡單，你現在道歉很好，但道歉之後要有行動，不是只有嘴巴講而已，其實他的核心就是土地，把土地還給我這樣的訴求。

所以剛才提的原住民的東西，其實就是讓他單獨，不要跟其他抓在一起，如果要抓在一起的話，只有幾個東西可以抓在一起，第一個就是憲法，增修條文中肯認多元文化那一條後面在增加一些 holo、hakka.....等這些講一講，或者是像工作權看怎麼樣稍微帶一下我也不反對。就是原來的條款不要動，那叫原住民條款，後面在增加幾行字，憲法上就已經掛上了，修憲時大概這樣處理就好。另外是行政院那邊，原住民已經有部會存在了，就不要去動它，客家也有一個，也不要動它，就讓他們持續去發展。像全世界只有台灣這邊的中央部會有客家的，所以也不要動它。第三個就是，現在要訂這個東西的話，我建議是不是把幾個相關的東西點出來，看國發會這邊要不要分成幾個小組去動，因為最難、最根本、最重要的族群發展，其實我講白了，不管是客家或是其他族群都是一樣，最主要就是文化危機。那文化裡面最主要的內涵就是語言，就是母語，所以國家語言發展法這個東西很重要，應該先訂。另外這邊講族群平等法這類的，要怎麼去做也還可以，但原住民方面的話他已經有原住民族基本法，它上位的那個東西大家可以共同來訂，但下面的東西給他自己持續去做，讓它自成一個體系好好的去發展，你給他土地、讓他工作，這樣他的各方面也都可以去處理，你現在把他抓在這邊雞同鴨講，其實你尊重對方就好了，人家已經有一套自己的模式了。所以這邊有提到「是否設立族群專責事務部會」，我認為憲法層次那個有就好了，如果各政黨內部有族群的權責單位也可以，但是拜託你行政院那邊就千萬不要又抓在一起，原住民跳腳、客家也會跳腳，我就反對設立這個族群專責事務部會。

還有一個很重要的就是「教育」，不管事九年還是十二年，其實對各個族群都很重要，就是語言。還有像我搞客家運動最主要就是「尊嚴」的問題，就是沒有尊嚴才要起來抗爭。那現在九年或十二年這種義務教育的東西，那怕是對一個學生，你都應該尊重他，他要怎麼處理。所以起碼小學、國中這個階段，母語要是必修的，也就是除了國語之外，要必修其一，像如果我是客家的話，我可能就選擇客語，那當然你要選擇台語或原住民語言也可以，讓他起碼會一種。

**陳怡靜專員：**

主持人好，各位先進好。我就簡單的就我們業管的國家語言發展法來作分享，就像老師們剛才講的它真的是很重要，那因為我們這個邊也才剛成立，現在就是很努力的在推動力法的工作。那我想要很簡單的呼應剛才參事說的，不僅是語言，還有很多各族群相關的事務，它現在其實是散落在很多部會，在執行的時候它有的時候真的是很難同時一起，就像參事剛才說的，有的案子它就會被認定分到客委會或原民會去申請補助，但是它其實一樣是文化事務。現在因為小英總統上台後，我們部長就是提出在行政院成立一個文化會報，那她或多或少就是希望能把這樣的事情統整起來，讓各部會能夠坐下來能夠合作，一起來處理相關的事情，像語言的話就是在多元文化多樣性的小組裡頭。那文化會報大概預計明年三月的時候會第一次開會。

其實我們要推動語言這一塊，真的有很多是需要跟教育部一塊合作，也有一些真的是需要他們的協助，因為有一些她的業管真的不是在我們文化部這邊。像剛才老師和各位前輩也有提到的，有很多東西其實是要從小時候教育做起，尤其是語言。不然的話，不管我們再怎麼樣的去推廣、去補助，如果她不是從小紮根去做的東西，其實真的是很困難，這是我現在在做語言這邊的東西，所以對這一點有很深的感觸。那也很希望有文化會報這個開端以後，有很多這樣相關的、需要跨部會同時來合作的事情，以及有些東西它是不是會需要一個更上位的機構或是概念，比如說語言的東西是不是有可能將來要成立委員會，或是一個發展中心，它的位階更高，才能去統整更多相關的不管是部會、機構、或是剛才提到的基金會這些，它才能夠有力量去做這件事情。

**吳怡銘科長：**

國發會延續過去的討論，都是陸陸續續有在做族群相關議題的研究，那我的提問大概是延續我們過去幾年來，在整個政策面上面一些我個人覺得有

所疑問或是不清楚的地方，在這邊請教研究單位及各位先進和老師。事實上，在這個案子裡面，我們那時候最主要是思考在族群發展政策這樣子的概念下，我們所謂的族群它到底是一個單一的概念，還是分屬於今天大家所討論的，原住民、客家、新住民這樣一個更次級的概念。

事實上，從剛才老師這樣一路談下來，我們可以觀察到，台灣在族群議題上面，每一個族群他所面對跟他所需求的政策是不一樣的，譬如剛才邱老師所講的原住民議題和客家之間的差別，事實上他的著重點是不一樣的。這導致我們目前在整個各自的族群議題的著重面上是有落差的，所以當時我們遇到最大的一個限制或困難是說，我們在構思一個族群的上位政策的時候，我們似乎很難去掌握要如何從上位的一個政策裡面去滿足目前台灣各個不同族群間的需求。那這東西就會回到老師現在在構思整體性政策裡面，從族群平等到多元文化裡面，去包含目前政府在推動的轉型正義和或許以後有族群主流發展概念裡面，我只是想試著去提問說，在這樣一個總體性架構裡面，如何很適切的去銜接到目前台灣各個族群在政策需求裡面的一些議題上的想法。

#### 鍾計畫主持人國允：

我們在這個計畫進行中發現第一個是，其實從總體性政策演繹到具體性政策目標的時候，其實是很困難，因為在族群事務發展裡面，第一個是每一個族群的特殊性不同，第二個是他們歷史發展的時間順序脈絡又不同，出現的時點也不同，所以以結果論來看，造成後來他的行政分散在各部會，法律分散這也是既成事實，那要從這個既成事實重新回頭看有沒有國家總體性族群發展事務的高度，然後要去統整和審視的時候，會發現到各個族群的特殊性可不可以納進來這件事。還有就是在政治上，各族群有沒有辦法肯認出一個整體性的東西？原住民很多學者認為他們是有更高位階性的，他們不想跟其他族群放在一起，那各族群間不同的態度就會影響了到底有沒有共識存在的這樣一個問題。如果沒有這種共識的話，那國發會在這種狀況下要如何統整？我們雖然有一個總體性政策、具體政策目標，但是會不會最後在操作上還是沒有辦法具體去落實？

到目前為止，看起來是原住民的法規密度和位階會比較高，可是各位也看的出來，憲法有了、原基法有了、原教法也有了，可是再推下去就碰到各族群的資源分配問題，身分、土地、自治就推不動了。那客家的也是會碰到要跟文化部、教育部統合，需要跟各部會去做整合，可是又沒有一個很適切

的平台。所以看起來族群事務面臨的問題很複雜，又高度的政治敏感性，所以國發會要做這個東西其實是有一定的難度的。

**邱榮舉教授：**

國發會要思考的是總體的，憲法層次、法律層次、公共政策層次，這三個層次是有相關的，要搞清楚，要是是我的話我就抓三點，第一個我會建議修憲，修憲可以在增修條文裡面原來有的多元文化、有原住民的那部分，後面再加幾行字，用「hakka」、「holo」、「……等」這樣的字眼用多元文化帶過去，然後原住民就不要動他。第二點，因為是族群發展政策的法制盤點與調適，那盤點過程中發現國家語言政策這一類的，以及教育部義務教育這些，那個才是最關鍵的，所以國家語言發展法當然要訂。第三點，跟教育部有關的就是教育文化方面，就是母語必修的這種，你用教育文化這方面去思考我也不反對，但起碼語言的教學這方面一定要必修。

另外，除了正規的教育之外，社區大學也很重要，全台灣有A B兩個系統，現在既有的A系統已經再那邊運轉，也相當不錯了，怎麼在加強以後看要怎樣調整。我講的不是A系統，是B系統，B 1就是原住民部落大學系統，原住民族他們是中央和地方共同去支持針對原住民族文化的特殊性，像以前桃園縣復興鄉有原住民族部落大學，某一個國中那邊就是據點，等於母校一樣，然後各個部落有分校，平常各自學習，要開學、有重要聚會、畢業典禮這些活動就集結在一起，校長就是縣長，副校長就是教育局局長、原住民局局長、還有操作者也是，三個副校長這樣操作，然後錢是中央跟地方支持的，這是B 1。那B 2就是「台灣客家社區大學系統」，我建議像客家有客家三大學院、也有相關系所、碩士在職專班，還有很多客家社團、母語老師等等。其實既有的硬體已經有了，軟體再加上去的話，針對客家多元文化就可以用的不錯，中央客委會來支持，然後很多人才就都可以發揮了。包括現在幾所大學，如果還不改一個A & B的話，以後會沒有辦法發展。一個是學校的正規教育、一個是輔助性的，也就是社區大學，這樣才能長久。這樣兩條路下來，母語也才能保存，那因為國發會這邊主要是盤整法，所以相關的法要去制定。

**廖美玲參事：**

對於國家如果未來在法制的盤點上，客委會累積多年來實務上的經驗，不管是在族群文化或是語言上，地位是很重要的，所以如果能夠透過憲法的修憲，或是透過國家語言發展法，讓族群的語言文化能夠有一個在地位上受

到很明確在法制面被肯定，這件事情其實包含在未來的整個傳承和教育推廣，它其實會給予一個很重要的實質面支持力量。那因為這樣子連棟包含相關部會，尤其是在教育部，包含國教的語言推動、包含高教也需要針對族群意識的培力的。這幾年在性別意識可以普遍的被大家看到，其實培力這件事情是需要的。那性別平等相關培力的這個工作，不只在社會面，機關、公部門相關的培力，教育系統從小學到高教的培力，所以我覺得這個是一個很重要的層次。那法制建構面不是僅僅一個宣示，而是要落實到未來政策，讓它能夠有這樣一個依據，我覺得這是客委會這幾年在推語言這塊，缺少了一個在國家相關的法律上地位很明確的被重視跟肯定。

**鍾計畫主持人國允：**

那今天非常謝謝各位來賓的參與，給我們很多精闢的意見跟解說，謝謝大家。

### 附錄三：3-1 A1 深度訪談紀錄

- (一) 訪談時間：民國 105 年 8 月 16 日(二) 下午 14 時 30 分
- (二) 訪談地點：國立政治大學綜合院館北棟 7 樓 A1 研究室
- (三) 訪談者：鍾國允教授、黃之棟副教授
- (四) 記錄：邱元盈研究助理
- (五) 發言內容：(依發言順序)

#### 鍾國允教授：

這次訪談主要是去瞭解說我們到底在國家在族群發展到底有沒有一個總體性政策，如果說有的話，那我們要怎麼樣按照這個總體性的政策去做相關法規的修訂或制定，如果沒有的話，那當然就是另外再考量這樣子…就從您觀點來看，到底您想像我們國家會不會有一個……在這個每一個族群上面有一個高度，就是一個總體性的政策？

#### A1：

OK，那是不是我先就我知道的或我想到的先講一下，然後再來看看說有沒有什麼進一步可以再討論的議題，就當作聊天的方式來談，那如果可以的話我就開始。

#### A1：

我認為我們的國家當然從過去到現在其實都有一些族群政策的思維啦，它可能不一定是具體的有一個一套很完整的具體的這個政策的架構或作法方向，但它背後總是有一套指導性的思維跟原則在左右著它在面臨到一些族群相關的事務的時候的做法，那這套思維其實在不同的時期是在轉變的，你說從在戰後的台灣對於族群關係的思維，基本上就是一個大中華、單一國族的這樣的架構嘛，所以基本上他就把原住民當作是生活習慣特殊的一群國民，但它就是在一個在中華民族的架構裡面，所以它是有這樣的思維的，那所以它會有很多的同化的政策啊，那個山地的平地化等等，都是在那個思維下面的引導。

那在解嚴之後，就是我們看到台灣的一些這種社會力的釋放，加上那個本土化的這樣的一個浪潮，後面的思維當然在改變，所以我們就看到一個是比較這種自由主義式的，所以包含過去認為說原住民的文化可能是比較落後的、比較低等的等等，這些東西都慢慢地被修正，不過有一段時間基本上那個思考的邏輯就是說它應該被尊重，那它這是台灣的多種文化之一，它應該被尊重。但是慢慢的，我覺得到一九九零年代，特別是九四年、九七年修憲之後，那個思維其實呈現出一個新的轉變，它就是一個那種多元文化主義的思維，所以它已經不是只是說意識到說這個社會裡面有不同的族群，然後我們應該要尊重它的這種文化的表現，不只是看到那個差異，而且是進一步的是制度性的要去保存那個差異，那就跟比較自由主義式的思維又不一樣。

所以我覺得是有的，就是說它有一種比較上位的這種族群關係的思維在轉變，從一種單一國族的到這種比較自由主義的，一直到現在比較多元文化主義的這種政策的思維，那隨這種在憲法裡面也確定原住民族作為一個族的這個名詞，在憲法裡面存在，它其實就是制度化的，然後又提到多元，就說尊重多元，然後提到原住民族的自治，就是說把多元文化主義的這種精神，或是說那個原則，就放到一個國的憲法、憲政制度裡面，就把它制度化了，那在這個制度化之下，我們也會看到說那，原民會的成立然後有這個後來的原基法的通過等等，然後對於原住民族的集體權越來越確認，包含政治上面的集體權的，在講自治的這件事情的確認，或著是土地上面的原住民族的所有權，或者是土地上面的，除了保留地之外，原住民族土地的這種法律的通過，原基法裡面的這些條文通過，我覺得是有越來越清楚地浮現了一個這種台灣的一種族群政策的一個法制的架構啦，我認為是有的。

當然它不是很完整，因為有一些這種比較…就是在不同時期累積起來的這些，不管是法律啦或制度，它還是存在的，舉例來講，譬如說保留地，保留地它其實是占了原住民的…日治時期把原住民的生活空間都佔了國有之後，留下一部分讓原住民在這裡面居住，生存、耕作，那戰後美其名說我們是為了要保障原住民的生計所以我們要畫設這個保留地，但它是延續了日治時期的那個侵占，繼續維持那個侵占的那些山林的規劃，那像這些東西到今天都還存在啊，保留地制度今天都還存在啊，那所以就是說，我們一方面在一九八零年代、九零年代以後這些新的這種思維，然後包含憲法的第十條的…增修條文第十條裡面的內容，包含原基法的通過，啊如果講得更大一點的話，客家基本法還有客委會的成立，那個新的族群關係的思維是浮現出來的。

可是如果說就我比較熟悉的部分，原住民族的部分，你會看到有一些過去在殖民時期，一層一層不同時期建立的這些法律啊、制度啊，它還是一直疊加起來嘛，所以我們還是受到它的影響。

所以回到這邊的第一題，就是說我們現在族群相關的法律跟政策是不是符合這個憲法跟重要國際公約的這個理念價值體系跟規範框架，我的看法是，我們跟族群相關的法律是在很多不同的時期建立起來的，所以在比較晚期八零年代、九零年代以後建立的這些相關的這些法律跟政策，它是符合這種國際公約裡面，不管是原住民族權利宣言，或是在講這種政治權力的這種公約…經濟社會權公約，是符合的，但是你也會看到，還是有一些…譬如就我比較熟悉的，你說保留地的政策、野生動物保育的政策、國家公園的這些立法的這些制度等等，它都跟族群相關啊，啊但是它其實是相對沒有那麼進步的，所有就是說我認為法律跟政策它是在不同時期累積的，比較晚進它有符合，但是我們還有一些過去累積、還存在這些必須要去清理，然後要去做修正調整，這是我對第一題的答案。

#### **鍾國允教授：**

從一個國家高度，而不是說從原民會或客委會，而是說有沒有一個總體性的一個觀點。

#### **A1：**

我認為如果從一個國家的高度來看，我認為它其實是有一些…不同的一些觀念在這裏面……在競合嘛，我舉個例子來講，譬如說現在是小英當總統，然後她跟原住民族道歉，可是就在一年前，是馬英九當總統的時候，他在每年的元旦的總統的演講的文誥他都會說「兩岸同屬中華民族」等等。

所以，我覺得那個思維跟這個台灣的整個國家的這種定位，其實會涉及到你怎麼去定位族群這件事情嘛，那這個最上位這件事情，我覺得當然我們看的到一個大的方向，就是說不管那個政治立場怎麼樣，但就從現況跟學理上面來看，台灣作為一個這種國族的、我群的這種認同其實是越來越強烈，但是也不能忽視…就是說其實還是有模糊的地帶，譬如說在講兩岸同屬中華民族這件事情上，好像說原住民族又不見了，所以我覺得大的方向是有越來越清楚的，啊那個是什麼？就是說台灣最為一個國族，裡面有不同的民族的這樣一個架構，我覺得是有的，啊但是有存在一些因為台灣國家認同的不確定，我覺得雖然大方向是往一個方向去，但是還是有一些模糊地帶會去影響到。

那就整體的政策來講，我覺得應該是有兩個層次啦，那這兩個層次我覺得常常會被搞混，或者是沒有弄清楚，在我們的國家的族群相關政策裡面的時候，有時候也會被混在一起，那這兩個是什麼呢？

我認為一個是台灣作為一個 settler country 裡面的這些 settler 的後裔的這些族群，跟原住民族之間關係的這個關係，這是一個關係；另外一種是我們講說台灣有不同的族群，這種不同的族群之間的這種多元的文化主義的這種多元的關係，那後者來講不管你是原住民，你是福佬，客家或者是其他的族裔，你都應該有你的作為你的一個的族群的一種集體的權力，或是你的文化被保障，或者是透過制度性的保存，然後有發展的空間的權利，這是一個層次；可是另外一個 settler 的後裔跟原住民之間的關係，又是另外一個層次的議題，有時候會被搞混，所以就有人說……當然這是一個很極端的例子啦，不一定代表所有的……我覺得是非常少數，可是也是會看到，譬如說小英跟原住民道歉，那有些人就會說那小英要不要代表漳州人跟泉州人道歉，類似像這樣子，或者是說……啊原住民要自治，那客家認可不可以也自治？

有時候我們會看到這兩個不同層面的族群關係層面的議題會搞混，那我覺得有兩種不同的層次，在現在台灣的這種族群的政策裡面同時存在，但是好像大家也沒有把他弄得很清楚，包含國家它整體的政策思維，有沒有把這個弄清楚，我覺得好像也可以再討論。那所以我認為說，有需要再建構的就是說，如果可以把這個部分在釐清的時候，我們就可以去看哪一些是針對原住民族的，特殊的這種……跟國家之間的特殊的關係而去產生的一些相關的政策、具體的措施，有哪一些是我覺得應該要是不管你是客家、原住民、福佬、甚至新住民，你就應該各種語言的被保障的權利，你文化被 owner 的那個權利，我覺得是這個是都要有。

那有些其實是存在，譬如說據我知道像是我們小學的那個族語跟鄉土語言的教學，好像是從今年開始已經有東南亞語言的教學了，啊這個部分我覺得就是一個很好的事情啦，他這也是族群政策的一部份嘛，所以我認為是有的，只是說我認為是說我剛才講的那兩個層次還是可以再把它理清楚。

**A1：**

那下一個就是說，那我們現行族群發展法制建構的重要議題是什麼？我這樣講可能有點跳 tone，可是是我最近在想的一件事情——平埔族——為什麼說是平埔族呢？為什麼說平埔族是一個重要議題？按照這種分法的話，平埔族它似乎就必須在我們剛才講的第一個層次裡面，它就必須要在那個 settler

的後裔跟 indigenous people 中間最一個選擇，他要嘛就是 settler 的後裔，要嘛就是原住民，那但是它又處於一種尷尬的狀況，不管是血緣的，甚至文化的，甚至認同的，可能也都是一些模糊交錯的地方，啊可是它就一定不是這個就是那個，所以我最近在想的是說，平埔族群的議題有沒有可能是我們走出那個二元的框架的一個機會。

平埔族的這個現象，或許是一個讓我們在處理 settler 跟原住民之間的關係，可以去幫助我們重新去思考，或者是找到一些更細微的分類的方式，那這搞不好會帶給我們在台灣族群關係的一些新的啟發，那所以我覺得，如果說就按照既有的架構，原住民跟墾殖者的後代的這個層次的話，我們現在看到的是那個法制建構的方向大概包含原住民的自製啦、傳統領域權啦等等，雖然不滿意，但是它就是在往一個比較進步的方向在走，那那個多元文化的方面，不同的族群的那個文化被制度性的維護，我覺得這個部分，當然也不滿意，啊可是這個是一個大方向，唯一那個曖昧不明的大概就是平埔族的這件事情，所以我會認為說這個可能會是一個當前的比較重要的，而沒有一個明確的方向的議題。

**A1：**

至於第四跟第五可能需要兩位的一些指引，就是說要談到多細調整的方向、項目？

**鍾國允教授：**

就因為有一個總體發展政策下面，那覺得說從這個架構指引到說那現在的法律應該怎麼去修改，比較急迫性的，還有就是比較重要的這樣。我能不能先就您剛剛這個講的，我來 follow 一下就是，我想了一個 point 就是說，因為其實現在我們國家有很多民族嘛，原住民族啊、客家、或者是新住民或者是平埔族，那在這樣的一個這麼多族群狀況下呢，是否國家在制定這個總體性政策的時候可以有一種差別性的考慮？

我認為其實要呼應您剛剛講的，這二元的架構啊，因為現在看起來國家在制定政策就是哪個運動它去走，那就他就去制定他們的法規這樣子，所以原住民一大堆法規，然後客家大概十個法規，原住民大概五十幾個，然後新住民可能只有一兩個法規，所以他們各走各的，不過實際上反映出來的，其實國家投入的這個立法，不論是立法也好，法律權利也好，到實際的資源投入，其實它是有差別的嘛，就是像原住民大概也有七十幾億加附屬預算大概也有一百多億，那客家大概只有……以前的三十三億到現在大概二三十億這

樣子，那新住民可能也不多這樣子，其實他們在實際操作起來，實際上在作為的時候，其實是有不同的，這樣您贊成嗎？

A1：

當然贊成啊，因為剛才在講就是說有不同層次的議題。

**鍾國允教授：**

或者是說平埔族是介於這個原住民跟客家中間的一個 level？

A1：

對，所以說我們剛才在講，你剛才講預算好了，就是說原住民的部分可能有七十幾億，然後客家只有三十幾億，可是這個原住民的七十幾億，它可能是因為我們剛才前面講的二元的那個關係而去投注的一些經費或是要去做的事情，可能不是因為我們剛才講的第二層次的那個比較多元的，不同的族群的那個層次。所以我覺得應該……我覺得是可以接是那個差異啦，而是去那個差異的原因是因為什麼。

**鍾國允教授：**

所以您認不認為像原住民其實應該，它的這個像您講的從過去以來的這種被剝奪或是被侵占，所以它其實應該要國家要挹注更多的資源，或者是法律制度啊，去恢復或是去保障或是去發展，也就是說這個發展是對的，假設我們今天國家這樣做了，在法律在政策在預算是這樣，那現在這樣政策是不是對的，這樣政策對的話，那是不是這邊其實還需要更多，然後這個其實客家大概就這樣子，新住民大概就這樣。

A1：

我覺得可能不能夠用資源的量的多少去決定說到底這件事情是公平不公平，或是對或不對，而是要去看這些不同的族群他們是處於一個什麼樣的權利的結構的狀態，那現在國家的不管是有形的資源、無形的資源的投入，是要去改變那個權利的狀態，還是說它只是因為那個不平等的權力狀態，它要維持那個狀態然後去做一些療傷的工作，但是如果那個傷口造成原因沒有改變，它就永遠就是花錢做療傷嘛。

但是它如果是用在根除那個造成它受傷的原因，那那個搞不好後面就不需要那麼多的，你剛才講用來做療傷的這些資源了，我舉一個具體的例子來講，譬如說我們剛才講的土地的問題，現在就是原住民能夠使用的土地是

限縮在保留地的範圍，那它生活周遭的一些這些豐富的資源，其實都是國有的，那在有限的這種土地上面的耕作，再加上這裡面有些複雜，但我簡單的說，就是譬如說保留地它有一個這種設定，非原住民不能去買賣的這個規定，在那個山保條例裏面，那這本來是一個良善的目的，就是說保障原住民，至少在保留地的部分是地權不會流失的，可是它缺乏一些配套的作法，所以當它沒有足夠的資金跟技術，特別是你這個土地，因為它市場裡面是不流通的，它不能夠去資源流轉。

所以說它在金融市場裡面，它也沒有辦法去抵押貸款，所以它如果要去取得一些資金也異常的困難，那沒有一些相對的經濟的扶植的措施，他反而最後他生病了，他小孩要接受教育要就學，他就是要把地賣掉，而且他還要用比較便宜的錢賣掉，因為他就是在黑市裡面再進行私底下的交易，所以我的意思是說，那像這樣的這種結構性的政策，它如果沒有被改變，我們只是說他就是不斷的賣地，然後他的經濟的條件就比較差，所以我們就多給他一些社會福利，但是你們有改變那個結構，我們看起來好像我們給原住民的社會福利比較多，還比客家多，可是結構性的因素它是一直處於那樣的一種扭曲的那個狀態，我講扭曲就是說那種政府的利益跟市場的機制，政府跟市場同時失靈的狀態之下，它就處於那個困境。

所以我舉這個例子就是說，我覺得資源的多寡可能未必能夠反應出來政府的做的這些事情是不是真的能夠去促進分配的正義，甚至是那種修復的正義的目標，有的時候它可能只是在現有的，不改變現有的結構情況之下，去做修改一些這種療傷的……不斷療傷的。

**鍾國允教授：**

那我接下來可不可以請問一下教授，其實我們的原基法已經有先一步的就是看到未來必須去改善的結構的這樣一個規範，可是事實上它只是要求國家需要往這樣子去做，可是事實上，反映到實際的政府的作為的時候，其實比較就像您講的療傷的多，改善基本結構的少，可以這樣說嗎？

**A1：**

我覺得是啊，我還是從我比較熟悉的角度來說吧好了，就是說原基法是二零零五年通過的一個法，可是在原基法通過之前，我們已經有林務局、有國家公園，有很多的機關，有國家公園法、有野生動物保育法、有森林法一直在運作著，所以，原基法不是憑空就掉出來的一個法，它不是在一個全力蒸空的狀態，它是一個進步的立法，可它也存在一個已經存在的權力的結構

之下。

譬如說拿土地權這件事情來講好了，原基法很進步的說原住民族土地不能把它視為零星的保留地，他過去的生活空間裡面，他會運用到的資源啊等等，把它叫做傳統領域的土地，那他應該有一些特別的權利在這個領域，他不一定是完全排他或者是個人的去分配那個土地產權，他可能可以做一些集體的使用跟這種集體的利益的創造，這是一個很良善的立意啊，可是他還是必須透過一些這種進一步的立法的工作去完成，譬如說是像是土海法，土地及海洋法，因為在原民法裡面說那個原住民族土地的處理啊、回復啊等等這些事情必須要另外法律訂之。

那過去我們看到的一些案例就是說，當原住民要主張我們的，譬如說傳統領域權的時候，常常會遇到，因為現有的原住民過去的傳統領域上面現有的都有一些重要性的機關，林務局啊、國家公園等等，那他們得到的回應就是說我們土海法還沒有通過，雖然原基法承認的原住民族土地的權利，承認你的傳統領域的權利，可是我不知道你的傳統領域在哪裡，因為土海法還沒有通過，要去確定傳統領域的範圍的這件事情需要土海法去有一個程序的規範。

那這個就常常會變成一個包含是一個像之前向山……日月潭向山的 BOT 案就是日月潭風景管理局要在那邊蓋一個觀光的飯店，但是那個地方是日月潭鄒族他們的埋葬先人的地方，是他們的傳統領域啊，他說你應該要先來諮詢我然後日月潭風景管理局就說，對啊按照原基法應該承認你的傳統領域的權利，可是問題是我不知道你的傳統領域在哪裡啊，之前台東卡地布啊，卡大地布就是那個知本，台東市政府要在他們的祖墳那邊蓋公園，他要遷墳，同樣的理由啊，我們承認你的權利，但是我們不知道你的權利的行使的範圍在哪裡，因為要去確認你權力行使範圍的那個土海法還沒通過……OK，那如果事情是這麼簡單的話，那就是說我們趕快加速立法。

可是就我的瞭解是我看到的，當然可能不是很完整，可能是很片面的，但是我的經驗，因為我剛好有一些機會參與農委會林務局跟農委會之間的一些對話，在阻止那個法案通過的卻都是農委會林務局那些說我們沒有法律，沒有足夠的法律去確認傳統領域範圍的這些機關，就是他一方面說我們沒有這個法律所以我沒有辦法承認你的權利，一方面他阻止那個法律的通過，啊所以問題就恐怕不只是沒有那個法律了，問題是這些機關的各自的本位主義，那林務局來講，他其實會一直擔心說，原住民傳統領域如果劃下去了林

務局他要管什麼，我林務局多少人都是因為森林的範圍，劃下去管理機關就變成原民會了，那我管的範圍就變小了，啊我人員是不是要編制減少，機關都有機關的本位主義啦，我相信兩位老師一定比我更清楚，啊變成是這些機關的本位主義在拉扯著一些進步性的立法沒有辦法真的落實。

**鍾國允教授：**

那我就接著老師的話，就是一方面是機關本位主義，但我們也看到其實有一個很重要的部分就是，其實立法都有比較前進的去規範國家應該怎麼做、政府該怎麼做，但事實上再到各個法律……專業領域法律的時候，開始就碰到困難了，因為其實原基法它去碰撞各個領域的法律，譬如說剛剛的土地法，或是森林法、動保法、國家公園法、土海法啊等等，還有槍砲彈藥管理條例啊等等，它其實跟現行的法秩序其實衝突的很厲害，但我在想說如果我們把它認為只是說是原住民跟漢人這種利益的牽扯，當然也有一部份，然而其實更有一大部分是其實是它跟現在的、現行的法秩序的糾葛更厲害，那自治是一個很大的問題，它跟一般的縣市政府的自治權的糾葛，然後它其實在跟像跟森林法或者是土海法、它跟傳統領域、或者是森林上它去狩獵，或者是跟自然資源的保存，那跟現在的原基法是一個進步的，自然生態的環境保護它也是一個進步的立法，就是這兩個之間變成會有衝突的狀況之下，現在就是說，是不是就是其實在原民全體這部分，其實如果要做的更好的時候，它其實跟現存的法秩序其實產生了很大的衝突。

**A1：**

這個部分我覺得可能要問問之棟的意見，因為之棟是念法律的，就是說如果原基法裡面說，我現在這個法律通過之後，原基法最後一條，要按照這個精神去做一些這個現有法律的修改，它是不是就是在告訴你說，如果在我立法之前存在的那些法律跟這個衝突的話你要改變它？現在只是問題是說我不知道這該怎麼解釋，你覺得法理上是他們衝突嗎？還是說其實它在已經宣告的說已經說應該要以這個後者為優先？

**黃之棟副教授：**

其實這有不同的見解，大部分的原民學者是覺得是原基法優先，但是實務跟其他學者都認為不是，都是法律而已，然後就是競合的問題，然後沒有辦法解決。

A1：

這個是因為對於法律的解釋的關係嗎？那對於就是說他認為以後面這個為優先的理由是什麼，以原基法為優先的理由是什麼？

**黃之棟副教授：**

你是說大部分是原住民的學者才認為它優先嗎？原因就是你剛才那一條本身就是一個宣示了，就是其它的法律要跟著它修改，所以由這條可以推演出來說原基法是優先的。那反對的當然有不同的反對理由，譬如比較簡單的像是選址條例，就是蘭嶼的那核廢料的選址條例，那有些人是把那個選址條例本身當成是一個特殊的專門的功能性的法律。

**鍾國允教授：**

特別法優於普通法。

**黃之棟副教授：**

對，然後高於這個基本法。然後也有人向日本的學者它是從當初為什麼會有基本法這樣的設計走的是日本模式，那日本是因為它沒有基本國策，所以它用基本法這樣的概念，但是那問題是，那基本法就等於只是個概括性的原則性的，所以不能夠牴觸其它那些比較專門性、功能性的法律，大概是這樣。

**鍾國允教授：**

最近看張升星法官，他說這原基法雖然是基本法，但事實上在我們國家裡面雖然有個基本法，譬如說像環境基本法，可是呢這基本法在我們國家的憲法裡面的法律位階只有憲法，法律，跟命令，沒有一個基本法的它有特別效力的這種規範在，只有那個基本法自己說它自己可以要求它修改，可不可以因為這一條就說它有、可以去優越於其他各種法律的一個更高性？但在我們的法秩序裡面其實是沒有這樣，那就看解釋那一條怎麼去說這樣，但是我看看張升星法官，他就不認為原基法有一個特別的優先性這樣。

A1：

當然這個我們常常也會遇到，譬如說當原住民族的土地的問題的時候，你是以原基法還是土地法，就是說他是兩個重疊在一起，但是你講的那個張法官他寫的文章，我比較看到的是前半部，他是在講說國際之間各國對於原住民族的相關的法律啊政策啊通常都不會有一些特別的待遇，我不知道你們

有沒有看他前面的那段，我看到那段我就覺得大有問題了。

**鍾國允教授：**

有優惠性差別待遇啊，因為加拿大還有一條約在那裡。

**A1：**

是啊，很多國家都有這樣一個例子。

**黃之棟副教授：**

他是在報紙上發表的是不是？但是因為報紙有時候他們會隨便幫你剪一剪，也不知道他到底講的是什麼。

**A1：**

對，所以我就不太確定他要表達的是什麼。

**鍾國允教授：**

一個進步的立法，但實際上在一個政策或預算推動的時候，其實還是比較保守的，而且碰到很多的其他這個不同的機關或是不同的實務的操作或法院的一些。

**A1：**

對啊，所以我現在講的就是你覺得他是一個法律問題嗎？他當然是一個法律問題，可是他不只是法律問題啦，我的意思是說你們兩條法律假設從法理上來競合，到最後怎麼解釋？

**鍾國允教授：**

他最後要確認那個權利到底是有沒有。

**A1：**

誰來解釋？

**鍾國允教授：**

可能要最高法院法官，因為他不算社會基本人權。

**黃之棟副教授：**

因為他在憲法裡面是規定在基本國策，又會牽涉到另外一個問題了。

**鍾國允教授：**

所以它變成只是法律上的權利，那法律上的權利就有後法優於前法，特別法優於普通法這樣的一個法律競合的操作的模式，那通常是後法優於前法，特別法優於普通法，那現在問題是，族群法是一個特別法，因人的身分去作特別法，可是呢像森林法這個功能法這是按照不同的專業的一個特別法，這是一種是族群身分的特別法，一種是專業的功能的特別法，這兩個競合，那就看法官怎麼樣去判斷，不過因為畢竟這個功能性的特別法在一般的法律的體系內通常都被優先適用，那偶爾碰到這個原基法的時候，他們法律實務上的操作，我猜會比較偏向這樣，所以才會有那個要特別上訴的事件。

**黃之棟副教授：**

王光祿事件。

**鍾國允教授：**

對，他基本上還是依照一般的特別法去操作，我猜會是這樣子。所以我反而會認為說這個時候他牽涉到其實是一個原民權利整個法律體系的這種扞格的這種部分的產生。

**A1：**

OK，我的看法是這樣，就是說，這些法律都是人訂出來的，那個原本存在的那個法，它是在它產生的那個時空脈絡之下的那一套價值觀所訂出來的那一套規範，後面人的價值觀改變了，所以才會有後面新的一些立法。可是現在有一些新的立法，並不代表我們社會的價值觀完全跟這個新的一致，我們社會還是有些價值觀是比較偏向這些的（手勢），所以說在我看起來它其實是一個政治的問題，就是說這個社會裡面怎麼去形成共識，最後我們怎麼決定要去修掉哪一個，或者說我們去改變我們現在如果說是從法理上看起來是有衝突的，有扞格的這些法律的架構，怎麼去調整、怎麼去運作，它有可能最後把原基法給廢掉，如果那個社會整個的價值觀是有所轉變的。

那反過來講，如果那個社會的價值觀是慢慢慢慢越來越趨向於後者的話，那我們要做的變成是要去修改前面的，那我看到的其實就是我們現在在做的就是在修改前面的，只是說策略上有不同的徑路啦，有一種徑路是說，我們整個廢掉重新來，這種就是會很……看起來就是比較能夠大開大闢，另外一種就是說要不然我們這邊修一點、那邊修一點。

譬如說土地，我們過去的那個非都市的土地的使用的管制，就是限定什

麼分區、什麼分區，那原住民當然就一體適用嘛，啊可是原住民的土地的利用可能他是會移動的，他可能在這邊耕作，之後再到別地方耕作，那所以本來在做農業使用，它後來重新招林就變成林業用地，所以我們現在的土地分區就不是林就是農，那對他來講其實就是被定下來之後產生的一些限制，那可是就我瞭解，大概一、兩年前吧，內政部也開始在想說，不然我們在那個非都市土地的使用的管理規則裡面弄一個原住民的專章，當他遇到原住民土地的時候他可能有一些調整，所以另外一種徑路就是說要不然現在我們把他所有的都寫在譬如說原住民土海法裡面，啊就把其他都排除掉，就按照這個來做。

我們現在看起來的就是說，從現有的各個交錯的法律裡面去作調整的這個做法，看起來好像是理想上讓人家覺得是比較緩慢，就覺得拖拖拉拉，又常常讓人家很生氣，就是常常要去跟內政部啊、去跟農委會吵那個很小的事情，可是好像你如果能夠解套一些、解套一些，慢慢地、慢慢地好像也能夠不斷的累積啦，那另外一種就是，你就全部給我還來。

**鍾國允教授：**

包裹式的。

**A1：**

對，就整包還來，那個看起來就很多問題就解決了，可問題是那個連開始都沒有辦法開始……對啊……，那我個人我是比較傾向是我們能夠一點解決，一點一點來做，……所以這就有賴你們法律學者的幫忙了。

**鍾國允教授：**

那您覺得有沒有什麼比較優先的、比較急迫性的去做？

**A1：**

您是指整個族群發展來看的話嗎？

**鍾國允教授：**

對。

**A1：**

我覺得說，如果說比較上位一點的理念的話，可能要去檢視像您剛才提到說，其實它會跟各式各樣不同的法律都會交疊在一起，那我們不能只看原

基法，不能只看原住民族的土海法，我們必須要去檢視國家中所有的各式各樣的法律，或許這個也是所謂的這種族群主流化的一個在法律面向的一個落實。就是那些你看起來好像跟族群沒關係的，譬如國土計畫，它其實是有關係的，森林、動物，它其實有一部份就會有關係，所以就是說可能比較上位來講，應該要去檢視所有的這種法律制度裡面會跟原住民相關，啊它可能存在的一些文化偏見的部分，譬如我剛才講的，它就是農地跟林地的二分法，就限制了那個比較彈性的使用，那這也不是不能解決啦，你如果能夠創造一些新的土地使用分區的項目不就可以了嗎？

只是我們過去比較少那種跨文化的理解，那我覺得就是說，抽象來講可以做的應該就是說試著去進行一些這種跨文化的對話，就是說，在那個原住民的文化邏輯裡面，他為什麼是這麼樣子在使用土地，然後他為什麼這樣子命名，那你就應該要尊重他這樣子命名的方式、身分證上面那個欄位就多一點，不是只有四個字，舉例來講。

其實這個都可以做到的啊，譬如說像狩獵這件事情，就是之前農委會他們在想的，現在也是這麼做的，就是說開放狩獵，你就是要去報備，就是你要打什麼獵物、要打到幾隻，我覺得從農委會的角度他一定會覺得非常理所當然，因為我們就是要控制物種的數量才能夠確定那個生態的平衡。可是對於真正在打獵的原住民的邏輯來講，我怎麼可能去之前跟你講說我要打到什麼、要打幾隻，因為這就跟他的競技就是完全衝突啊，然後他越講他要打到什麼他就越打不到。

因為在我的理解、我的認識，我不是最熟悉狩獵的，我知道有幾位老師比我更熟悉狩獵，在我自己的理解裡面，狩獵其實他上去他根本不知道他會遇到什麼，他可能就是遇到什麼就打什麼，但是他遇到什麼、會遇到什麼，他會認為說這跟他的運氣有關係，而這個運氣是說他被祝福，比較老一輩的獵人，也有一些中年的、年輕的人他們也在學這件事情，就是說他到狩獵，打獵之前他要先有一些祭祠，啊這些祭祠其實是要去吸引那些動物，那他會被祝福又跟的到這個運氣，可以打到獵物、遇到獵物，又跟他平常的行為有關，他在部落裡面他有一個好的行為，他才能夠在打獵的時候得到祝福，所以對他來講他不是只是一個技術的問題，他是跟他一個個人的 behavior 有關係，跟他的道德有關係，所以，打獵也不是只是一個取獵物的過程，對他來講其實是一個信仰的實踐的一部份。

他雖然不會預先想好要打什麼、要打幾隻，可是還是會受到我要到什麼

地方去的規範，因為他可能涉及到跟獵場有關係，所以那個比較是在那個整套的信仰的實踐，或是在家族或是族的對地的控制的這套系統下面，去形成棲地的維護、利用，或食物不斷的產出。那這件事情其實也有他的邏輯啊，現代的生態學你去算物種、算數量，它有邏輯，那原住民透過這種棲地的控制、維持，他也有他的邏輯啊，那你怎麼叫他去報說它要打幾隻，事先去申報就沒辦法。

我上一次就遇到林務局的副局長，跟他一個場合裡面，跟他談這個事情，就說……咦，對，要不然之後可能改成事後報備也可以啊，如果事後報備，我們再來透過不斷的這種統計的累積，我還是可以去計算。所以我覺得這個也不是說是完全是所謂的零和遊戲啊，如果說你找到那個彼此的、文化的邏輯是什麼，而可以對話，然後你在設計一套制度讓他可以接在一起，我覺得這是一個例子。

所以我覺得說比較抽象的層次可能就是這個，比較指導性的原則就是說檢視所有的法律制度裡面，是不是存在一些文化偏見，啊再來就是說透過一些跨文化的這種邏輯的認識跟對話，然後好的法律的學者的介入，去進行這些制度的設計，其實是可以像剛才您說的，兩個不一樣的邏輯，但是他都是有一個 common ground 可以對在一起的，我覺得這個是比較中程的可以做的事情。

**A1：**

那您指的是說有哪一些特別重要的法律嗎？制度還是？

**鍾國允教授：**

都可以，像我之前有就原民會計畫去訪問教文處處長，那有關於這個教育文化語言的部分，像他就很強調說要一個民族教育體系，中程遠程跟進程這個部分。

**A1：**

對啊，我猜應該很多人跟你講很多，他如果做教育他就跟你講教育很重要，他如果做土地他就跟你講土地很重要，他如果做經濟就跟你講經濟很重要，其實我覺得都蠻重要的。

**鍾國允教授：**

對，那這民族教育體系，您覺得這樣子要去修改原住民族教育法嗎？

A1：

其實教育的那個部分我不熟耶，土地的部分我比較熟悉。如果就土地的部分來講的話，我覺得就是說要具體的去做到剛才講的，就是說去找到那個 common ground 這件事情，雖然我剛才講說林務局我覺得他真的是有點機關本位主義，可是就是說這件事情終究不是能夠用衝突來解決的。就是說我們還是必須找到像你林務局覺得你要維護的那個邏輯是什麼？那我們這邊有沒有一些共同的目標？那在這裡面我們去找到一些可能性。

我知道林務局他們有一種學理上的擔心，也不一定是林務局啦，就是說資源治理的機關，有一些擔心就是說，那原住民族土地的權利回復了，或者是說被承認了，那接下來會不會產生生態災難？就是您剛才說的說生態是一個價值，原住民是一個價值，那這兩個衝突的時候好像也未必哪一個是在優位嘛。

可是我覺得我們現在要做的就是說，有沒有可能這兩個不一定是衝突的，那我們應該……就我比較熟悉的……就是說在這種土地啊、環境啊、自然資源，我們要做的其實就是試著去找到這兩個之間的這種共同之處啦，那這裡面其實已經有很多這種我們看到的一些政策的工具可以去做，譬如說共管啦等等的這些做法，那這個就是可以把一方面在政治的價值，它其實是國家和原住民之間的和解；在經濟上面他就是因為原住民對於那種周遭環境的熟悉，然後他在地的這種參與的管理，他去降低了那個執行的成本；那在生態上面其實他的生態知識像我剛才講說也不是只是那個物、物種本身而已啊，他後面連結的是信仰啊等等，有一些人地關係的哲學在這裡面，那這也可以豐富我們整體社會對於我們的社會跟這個自然、環境之間的關係的一些想像。

鍾國允教授：

不見得衝突啦，其實它其實可以互相涵括包容的。

A1：

是啊，我覺得就是說，如果就土地的議題來講，我覺得最重要其實就是要去找到這些共通之處，然後透過這種譬如說像是共管啊等等這些制度的設計，真的去做出一些這種例子出來，那我相信越來越多的信任，不只是農委會、或說林務局、或是國家公園對原住民的信任，原住民也要去信任國家的一些資源治理的機關，那透過這些合作慢慢在這裡面。

**鍾國允教授：**

這也是公私協力。

**A1：**

是啊，我們終究還是不可能用衝突來解決這個事情的。所以你們這個法制的盤點好像看起來是必須把那幾個法律把它列出來對不對？

**鍾國允教授：**

對。

**黃之棟副教授：**

不過您剛剛講的那個就變得會有點困難了，因為有很多東西從表面上看不出來它是衝突的，像土地法或是什麼，但它實際操作上是衝突的，那種東西你必須還要去盤點判例才會知道，你光盤點那個法制看不出來，但是我們現在因為這時間很短，能做的只能去盤點那個法制，沒有辦法去盤點那些其他。全面檢視可能沒有辦法，雖然我知道蔡老師以前就做過啦，就包括森林法啊、土地法啊那些東西。

**鍾國允教授：**

那請問除了那些法，最重要的就是族群的認定嘛，現在十六族嘛，接下來平埔族這些，就是還有其他族，這個族群的認定和族群身分個人的認定，這些現在實務在操作上有沒有問題？

**A1：**

族群個人的身分的認定目前好像沒有什麼太大的問題，因為過去比較是說從父系這邊的認定，但是那個 2000 年左右就改了嘛，那改了之後其實雙系都可以認定，所以好像已經不會有問題。是不是會有問題的可能是他可能要去追溯、往上追溯的時候的問題。

**鍾國允教授：**

對，好像是不是有一段時間之後就不接受改變是不是？

**A1：**

就是說，如果說過去是我的母親是原住民、我的父親不是原住民的時候，我就沒有原住民身分嘛；那我的父親是原住民、母親不是原住民，我有原住民身分，那但是 2000 年之後那個修法就變成是不管你是父親那方或母親

那方有原住民身分，那你都可以取得原住民身分，所以那個部分問題沒有了。我印象中，可能之棟更比我更清楚，就是會遇到的問題是，可能他的父母都沒有原住民身分，但是他的父母的上一代可能有。

**鍾國允教授：**

為什麼？

**A1：**

因為他父母的時候的，那時候的制度是由父系繼承。

**鍾國允教授：**

沒有登記到是不是？

**黃之棟副教授：**

還有收養的時候也是會出現，原住民族收養那個子女，那那個子女會不會有可以登記的問題。

**A1：**

但是好像也有一些行政函釋去解釋，比較細的這一些做法，所以好像這個部分比較沒有問題，比較是那個平埔族的，到現在就是很不明確。

**黃之棟副教授：**

只是我想說我們要不要盤點到這麼細？因為其實上次 TASPPA 那個開會的時候，那個戶政機關有一個小姐，她就弄了一大堆這種的。

**A1：**

很多例子、案例的對不對？

**黃之棟副教授：**

對，就是實際上一定會出現各種各樣的，就是大家沒有預想到的一些情況，因為像我這邊也是啊，阿美族是母系的嘛，但是弄一弄現在又變成父系的，像我現在又變成父系的，然後有一些人是母系、有些是父系，然後整個家族裡面有些人走母系、有些人走父系，那就很混亂啊，其實就是打破了原本的母系的這個傳統。

## 附錄四：3-2 A2 深度訪談紀錄

- (一) 訪談時間：民國 105 年 9 月 9 日(五) 下午 15 時
- (二) 訪談地點： 行政院新莊聯合辦公大樓 18 樓客委會 A2 辦公室
- (三) 訪談者：鍾國允教授、黃之棟副教授、劉小蘭副教授
- (四) 記錄：邱元盈研究助理
- (五) 發言內容：(依發言順序)

### 鍾國允教授：

主要是有關國發會組織法第二條第一項第八款規定，有負責族群發展的資源分配協調及審議的職掌，所以從這幾年以來國發會一直都委託學者在做這方面的研究，那今年我們這個團隊就負責有關我國推動族群發展政策的法制盤點與調適的計畫，這裡面想要了解我們國家到底對族群發展有沒有總統性政策，就站在國家的高度而言，因為它負責協調統合，所以希望說可以去瞭解到我們國家到底有沒有一個總體性政策，先不論是原民會、客委會或新住民。如果有的話，那它的實質內涵是什麼，接下來是它對相關的法規的修改有沒有一個連帶性的影響，那麼那個方向是什麼？

### A2：

我想如果從憲法看，很簡單的，一個是講民族平等，民族平等精神上應該也可以含括到族群，所以叫平等權嘛。再來是肯定多元文化，就整體性來說憲法大概就是這兩個部分。那現在原住民怎麼自治，憲法沒有依據，因為我們的地方自治是屬地主義，那麼到時候是以地方自治來行使原住民自治嗎？所以是原住民所居住區域的地方自治，看起來它會變成這樣。所以目前法律的架構對族群整體性的思考當然是相當不足，那只有在政策層面或是政治層面，那政治層面基本上就是這二、三十年的民主化運動過程裡面，講本土化的過程大概就慢慢發展出四大族群的概念，所以我是認為在政治面上，多元文化的概念已經是一種政治正確了，那既然已經被認為是政治正確，當然在民間所能接受的正當性上面是有的。

那在政黨的政策面，政策面當然一方面當然是政治立場比較大，另一方面就是實際上的執行，如果從政治立場比較大的方面說，至少民進黨的政策裡面它是有提到，族群多元國家議題決議文裡面有處理一些族群關係的問題，那這個問題意識的背後是本省外省因為國家認同而帶來的一個族群對立，本質上是一種衝突。

三一九事件，紅衫軍背後相當程度上是一個跟族群有關的，這次年金改革好像多少也沾染到一點點族群的色彩，像最近就很多然在檢討，民國九十二年的公務人員考試還有省籍名額的分配，所以還是會帶動一點族群之間的某種程度的對立。只是因為族群平等多元文化已經成為政治正確，所以大家大概也不敢在赤裸裸地去把這個挖出來，那我總是覺得隱隱約約帶有這個味道，所以民進黨在它的族群多元國家議題決議文裡面是在處理族群關係，基本上它就是在國家象徵的層面上認為所謂的本土不再是特定的族群所代表的，這個本土應該是各個族群共同建構的一個本土，所以它大概會從鄉土文學論戰慢慢發展出來的台派，或是本土派，或是獨派，那個概念基本上是重建自由認同，然後認同往往是單一的派制，就會造成族群之間的緊張。

那族群多元國家問題決議文，大概我認為處理到一個極限了，過去就是講族群的和諧、平等這些，都沒有問題，就一般的公民權來講也沒有問題，那因為那時候我有參與，對我們來說內部最大的課題就是，我主張要把中華民國認同放到我們的決議文裡面，從民進黨的歷史發展進程來說，所形成的黨的組織文化，或者是說次文化的價值信念系統來說，這個是有點難接受，但是我說我們把國號術層次化，就是說不管你認為你的國家叫台灣，或者你認為你的國家叫中華民國，這都是我們對國家不同的詮釋、都是對國家的認同，應該要彼此接納跟尊重。那這個東西在內部有 argue 過，不過最後是通過了。

我想這個也為後來小英講台灣共識，主要講中華民國就是台灣，台灣就是中華民國，在族群多元國家議題決議文裡面是已經奠定了這個基礎。但是中間有一次反挫，就是正常國家決議文，又把中華民國這個東西推出去，回復到之前，那歷史沒有拉長，我們也不知道以後會怎麼看，到底怎麼樣的看法會比較好的？

但是我想，以現在的角度來看，我們希望是能夠找出族群之間的一個折衷協調的空間。所以我覺得我們現在的族群政策架構裡面，最缺乏的就是面對不同層次族群關係的處理，雖然有幾次個別的事件引發對於族群歧視要立

法的討論，但是每次大概都五分鐘熱度，事過境遷就忘了，也沒有人去管。所以族群歧視法的提起大概是我們在族群政策裡面是屬於 general 的那個部分，但是一直沒有通過，那沒有通過是好還是不好，我想也有很多討論空間。

像上個會期在吵洪素珠事件之後，我們這邊提出的意見是族群的衝突、族群的歧視要怎麼處罰？我們是說修復正義跟預防正義來主導，而不是只做病理的末端，已經生病了才來下藥。那即使是已經生病了，也不是治標，而是要強身固本，所以我們在那邊提出如果族群歧視法對於族群歧視行為的罪刑化沒有好好的去處理，可能是會引發更大一波族群之間對立的原因，所以不是立法就可以解決掉族群歧視，可能立了法以後更強化族群歧視，是有這種危險的。所以說法律上面應該怎麼去做？我想，族群歧視法是這裡面跟族群關係比較有關的，族群歧視法其實是以前民進黨執政有很多版本，到國民黨執政也有很多版本，所以這已經經過很多次了。

另外一個是國家有語言發展法，民進黨陳水扁執政時代曾經討論過語言公平法，後來叫做國家語言發展法，但是國民黨方面一直認為這是在搞去中國化、撕裂族群，就是你的本質不要表現出來就是和諧，你的特質要表現出來就是撕裂，這是一個無法面對異質性的一種政治慣性，所以國家語言發展法一直沒有辦法通過。那現在文化部在提國家語言發展法，國家語言發展法在國民黨時代裡他們也不願意去處理，但是民間有一些聲音，像客家的部分也有一些聲音，後來他們就用了客家基本法。

那客家基本法的條文基本上空包彈，裡面的條文百分之九十以上大概都是用行政措施、行政計畫就可以處理的、根本不需要立法的，但是那個東西有點幫國民黨暫時緩和因為對國家語言發展法的不願意去推。國家語言發展法大概在台灣的族群政策上是屬於跨族群的、一般性政策上的一個行動，那國民黨有沒有這方面的東西，也許要去問國民黨了，他們會比較熟悉，當然我是簡單回顧一下我看到的，大概是這樣子。

當然，從陳水扁在台北市任內成立原民會，抱歉，更早應該是中央先成立原民會，那是在李登輝時代，那個背景是李登輝要讓連戰以副總統兼任行政院長，來取代郝柏村，那是國民黨主流跟非主流的一次最後的大決戰，那場大決戰裡面它需要民進黨的幫忙，它也需要把國民黨的每一票都凝聚起來，所以那個時候原住民的立委也在 push 之下，應該要通過原住民族委員會，所以在國民黨執政的時代，民進黨跟原住民立委共同推動之下，通過了

原民會的組織條例，而成立了原民會，但是這是一個單一族群，當然不是單一啦，原住民很多族，但是它是針對一個特定的群體的一個政策。

我記得那時候，我也建議他們條文裡面要有族群關係的業務，那這族群關係的業務兩個層次，第一個層次是原住民各族之間的族群關係應該要去處理，第二個，原住民的問題不是只有這個問題，你處在一個多族群的社會裡面，是你很多問題的來源，所以原民會有部份的業務應該是要去處理族群關係的，但是後來，我印象好像……那個條文可能要找一下，後來不管條文有沒有通過，但具體來說是沒有這個業務。

那麼客委會推動成立的過程裡面，當初客委會的處務規程我也有訂，因為我參與創會，所以我也增加了族群關係這個科，那後來是我們把海外的交流跟族群關係併在一個科裡面，但是基本上也只是處理台灣跟國外的其他國家間客家族群之間的交流問題。但是針對國內的族群關係還是沒有具體面，所以多年來台灣的族群政策基本上是一個部門行政去處理的，沒有 general 的族群政策。那游錫堃院長的時代、游錫堃當民進黨主席的時代，那時候林佳龍是副秘書長，那一年的立法委員選舉我們是第一次去推動選舉政綱，想要學美國他們，每個總統選舉有一次政綱。那次選舉政綱裡面，因為我負責族群的部分，我就在那裡面開始去提說，應該要有跨族群的概念、要有族群主流化的概念，後來在小英的十年政綱裡面，我又再次把族群主流化的概念正式寫進去。

那她這次競選總統也有族群政策，族群政策是被放到文化政策裡面，我提出的原始稿件裡面也有談到族群主流化的概念，基本上我認為現在這個階段，我們需要有一個一般性的跨族群政策，但是族群政策現在經常面對的問題是什麼？就是誰是族群。閩南人說他是台灣人，他不是族群嗎？外省人說她是中國人，所以他也不是族群嗎？剩下的就是我們跟原住民才是族群嗎？其他都是正常人。所以當我們講族群的時候，四大族群的講法在現實中，經常優勢者或多數者他會不太認為他是一個族群，因為社會是按照他的一般標準在制定的，國家是按照他的價值觀念當作一般性的觀念，所以跟這種一般性觀念不同的，才是族群。

所以這就是為什麼台灣的客家人跟閩南人之間常常在吵，你叫台語，那我是什麼語？我們的金曲獎裡面有台語組、有客語族，那我們很多鄉親也很不爽啊，為什麼他叫台語組，我叫客語組？我也是台語呀，應該是福佬台語組跟客家台語組才對啊。那對閩南人來說的話，這是約定俗成，那我們就講

以前約定俗成大家都講中國人嘛。這是多數人的約定俗成嘛，不能用多數人的約定俗成來規範少數族群，我們從小到大從來沒有認為我們不是台灣人。可是有些人就想他媽媽是本省人、他爸爸是客家人，所以他是哪省人他不知道，就有這種東西。

所以我覺得族群主流化其實因應的就是這種多數族群或優勢的族群不把自己當族群，也就是說他不把國家的一般性的制度，看成是有特定的族群價值觀或是立場作為基礎的，他認為那就只是一般的常態值，不具有族群性。所以我說在族群主流化的概念底下要有一個基本的預設，人都是族群人，那是族群人的情況之下，我先解釋族群人的概念是什麼，譬如說魯賓遜漂流記，就在談一個人是不是社會性的動物，他自己一個人在那裡，至少他有一個 Friday；好萊屋的一個影星演一個美國快遞公司的高階主管，墜機在一個島上，只有他一個人活著，那是一座無人島，所有人都以為他死了，這背後當然有一些愛情故事什麼的，但是我覺得那是另一個版本的魯賓遜漂流記，這次比魯賓遜漂流記更慘的是，沒有 Friday，然後有一顆足球，他把它畫成人的樣子對他講話，講了幾年之後他就變得好像是他朋友一樣。所以他在把船造好，決定冒險想要航出那個小島，看能不能碰到大船被救，中間有暴風雨，他那個球被吹走，他就大哭一場。

我從這裡的意思是說，如果在這個立場上去看的話，人是一個社會的動物，即使你只有一個人，你也需要有一個你的自我投射出來的對象當作你對話的對象，也許那其實是你自己的 murmur，但是你總是要把你自己客觀化變成一個可以對話的對象。所以人如果都是需要有一個對話的對象，他一定就是一個社會的動物，但是社會有不同的群體經歷過不同的共同經驗或是記憶，那也就是所謂的文化。

所以不同的經驗跟文化所形成的不同的群體，當然就造就了不同形態的社會人，那這種具有不同文化形態的社會人在我來看，我覺得他就是族群人。那台灣當然一直有一群搞文化研究的人就想要去解構掉族群，我想也許是一些外省族群的學者，他們心裡頭其實有一種對自己族群的焦慮感，因為原來他是中華民國的正統，然後他是中國人，但是忽然好像中華民國這個概念好像變成是威權政體的象徵，又面臨著台灣民族主義的挑戰，所以他們開始去批判國族主義，批判國族主義的時候，其實他是有一點名過台灣民族主義，但是從來沒有點名過中華民族主義，也就是他批判國族主義當作一個 general 的議題，但是每次他把他當作 general 議題的時候，他批判的其實是台灣民族主義，而沒有一次是中華民族主義。

這是一個去族群化的、對台灣社會的那種族群意識的，或是我講身分意識的甦醒的那個過程，開始大家去把自己的本性要找回來，就像女性主義起來以後，男性有反控，同樣的我是覺得我把這些人當作是一個族群上的反控，是族群菁英份子的一次反控，那他反控的方式就是用一個學術的複雜的概念來跟你講，所以你每次跟他談族群的時候，他就說你不要談族群，你談了族群你就是把性別、把階級、把很多東西瓦解掉了，所以這有點像古典的馬克思主義裡面講的民族主義是一個資產階級的觀念，是資本主義社會成熟所產生的一個保護資本家的觀念。

那我覺得他們大概是把這個東西稍微改造了，以新主義、要談一些新東西去解構，那我是覺得常常是雞同鴨講，就是說性別當然是人的一種分類方式，階級當然是一種人的分類方式，但是能夠互相化約嗎？不可能嘛。那你想要把民族跟族群這些東西化約成階級、化約成性別也不可能，那想要把族群化約掉，變成去談這個性別，同性戀、異性戀，要去談性趨向，變得好像他們之間非常集中精神的在談這個，我覺得他們很 nervous 在談這個東西，變成一個很強大的焦慮感，在我來看就是說我對他們做佛洛伊德式的精神分析，我覺得他們在遮蔽自己的族群性，不願意去面對自己的族群性，因為當他去面對自己的族群性的時候，他是一個有良心的知識份子，他就不得不去面對自己原來的所屬的族群，在歷史上你有沒有共犯結構的問題，做一個知識分子你要去反省這個東西嘛，就像我們會去覺得說，講到台灣的侵略史，漢人就是侵略者，你應該悔過、你有原罪，我講的原罪不是神學家的原罪，是社會學的原罪，這種觀念應該有。

但是當我把族群解構掉的時候，這個我就不需要負擔了，我覺得是這樣子。我一直覺得台灣的本土化運動裡面的主調其實一直是多元文化，當然有其他的沙文主義會像交響樂團一樣穿插進來，那他們這些人又已經知道時代不同了，不能用啟蒙主義去解構這個東西，那他們要講後現代比較新潮啊，講後殖民啊，所以又不能用啟蒙的理性去解構，所以他就避開族群，用後現代的其他東西去講，那我就不知道那你後殖民要講什麼，後殖民是要講美國跟日本留下來的殖民現象嗎？那你就不要談國民黨的不管你是講它是外部殖民或內部殖民嘛，所以我覺得台灣在學術界裡面其實一直缺乏對於 general 的族群關係，有那種後設式的研究，但是沒有規範式的研究，就是說你希望創造怎麼樣一個價值體系；那有 general 的去談多元文化，但是沒有把多元文化做一個要 practice 的一個客體，所以這個東西在我們社會上沒有見到，我覺得大概是這樣子。

我八七年開始參加社會運動，我的主題就是客家跟原住民，那到目前為止我是覺得說，族群運動的這些運動工作者絕大部分也都是要嘛就是他關心原住民的、要嘛就是他關心客家人的，那也有一些台灣運動的人，他也會把自己當作是一種某一種型態的族群運動，但是就目前為止族群運動界的這些運動者，或是關心族群運動的這些學者，似乎到目前為止也沒有辦過一場關於族群關係的一個研討，或者說成立一個跨族群研究的團體。我們現在有客家族群研究學會，也有原住民族研究學會，但是我們沒有一個族群研究學會，那我們也談客家學、也談原住民研究，但是呢我們比較少談到 general 的族群研究，當然社會學界有，但是就作一個族群運動的議題來說，大概是把他們被分開來去處理的。

所以我覺得在知識基礎上，我們本來就滿缺乏這方面的討論，然後在政治面上只剩下的多元文化主義，那就是國慶日的時候，原住民會穿傳統服裝去唱歌跳舞，客家人會大概唱一兩首客家歌，除此之外，我們不太有對於多元文化主義，把他當作是一個政策上要設計出可操作的一個程序，也要設定一些議題依承去做的，所以我的看法是非常非常缺乏。那我們嘗試去提出這個族群主流化，一部份是去參考性別主流化，不過我覺得性別主流化跟族群主流化有滿大的差別是，性別主流化所處理的是個人，基本上不是社群主義的，是一個自由主義之下的一個概念，當然自由主義有時候跟性別問題也會有衝突，不過基本上在性別主流化、性別客體裡面的對象或是主體是個人，不是群體，我們沒有把女人當群體，我們也沒有把男人當群體，那只是因為他們不同的性別可能受到不同的待遇，我們去處理那個，所以在性別主流化裡面大概就是每個客體等，只是說現在他把男人拉進來，就是說女人的問題不是女人自己的問題，是男人的問題、是男人跟女人之間權力關係的問題，所以原來女性主義就管女性的問題，最後就把男人拉進來，不過拉進來我看也沒什麼用。

那我們性別主流化從聯合國通過奈洛比那一次、北京那一次兩次會通過了之後，台灣算跟得很快，行政院就有婦權會嘛，後來就轉變成性平會，那行政院也有性平處，我們每個部會都要有性平委員會，事實上對於公務人員來說，這個就說多出來要應付的事情，視作是一個負擔，那就形式化的來做，如果你的委員，你是委員會制的，那就至少三分之一必須是女性。

性別主流化基本上是處理平權的問題，那我覺得族群主流化不只是處理平權，他要處理一個比較積極的平權，就是跨族群的公共領域，譬如說傳播，傳播裡面為什麼客家電視就講客家話、原住民電視就是給原住民看？那

我們主流的頻道為什麼不能表現台灣常態的文化多元性？那我們政府的施政所創造出來的一些公共的活動好像是去族群性的，那你為什麼不能去承認大家族群不一樣？

我們在一個公共的空間裡面、公共的活動裡面，我們會接觸，所以我們開起會來，甚至在客委會主辦的活動，有幾個人聽不懂客家話，我們被迫只好講華語，那基本上我是不管的，像上次在我們交通在我們客發中心辦一個國家與族群政策還是客家政策的研討會，有一個 section 張院長找我去主持，那時候我還在民進黨裡面，那我主持那個 section 我一開口就是客家話，從頭到尾我也沒有說抱歉，有沒有人聽不懂的。我講這個例子是說，我們從來沒有認為說，每一個族群應該有權利用它自己的語言、用它的文化生命去參與公共領域的建構，或是說它是一個文化構面，它以它的文化身分來參與這個憲政民主體制的建構，所以我們幾乎是不把文化性跟族群性放到台灣公共領域的建構裡面，所以參加的人就是以普通人的身分、以正常人的身分。

另外一個就是說，進一步我們去談說，既然我們是一個多族群的社會，那我們的國民教育，就是一個國民素養的養成裡面，我們能不能讓國民必須有就像說我必須具備數學、我必須具備語文的能力、我也必須具備某些基本的倫理觀念去跟人家相處，這個學校都會教，但是我們沒有一種概念就是說，我們必須讓我們的國民具備一種能夠跨過自己族群的位置，從另外一個族群的角度去思考問題，或者你願意、或說你能 appreciate 別人的光環，我們頂多就是說漢人覺得原住民的文化很可愛、很純樸，然後我們來照顧原住民，就是用一種道德的高度去看的，而不是用一個族群之間平等的態度去看的。

所以你是一個政策的對象而不是一個政策的主體，甚至也許在原民會、客委會的政策裡面，雖然裡面很多客家人、很多原住民，可能不自覺的都是代表國家隊族群當作一個客體來施政，而不是族群本身作為一個主體來做它自己的自我規劃跟它如何去參與這個國家的建構。所以我覺得族群主流化，除了性別主流化裡面的性別平等，然後在每一種 general 的施政裡面去找出它有沒有性別敏感度，同樣的，我們應該在所有的政策裡面都去關切它有沒有族群的敏感度，觀測這個族群敏感度，它可能只是一個消極的，它要更積極的是，我不只是要有一個族群敏感度，我還要更積極的去創造，把族群的差異性當作是國家的一個價值，然後去創造跨族群的公共的領域，讓那個主流的建構是可以被弱勢者、minority 是能夠介入的、能夠 feedback 的。如果我們把黑人的文化拿掉了，美國的文化大概就半壁江山就崩潰了。

所以就是說在台灣的主流文化的建構裡面，能不能更有意識的是讓客家、原住民、福佬，各種不同族群可以把自已的文化主動介入的、共構到這個主流裡面去，那這個是我對於族群主流化整個的想法。當然進一步，我們在整個國家來說，我們是 minority，可是在我們所住的某些地區，我們是當地的 majority，那現在原住民自治是基本上世界各國都有在談了，那某種程度的自治是有出來，所以原住民自治還有被當作一個合理討論的課題，雖然還沒有實現，但是也被認為應該被實現。但是大概沒有人認為說應該要談客家的自治，雖然十幾年前客家界的朋友就已經開始在談說我們要有一個客家文化自治，我就提一個概念叫做在地的主流化，就是魁北克模式，我在全國是 minority，但在我居住的那個社區是 majority，在這個地方我應該是規則的制定者，這樣講起來好像有意點偏頗，因為在整個國家裡面應該是公共平等，那為什麼在你住的地方你又要當老大？但是這個東西若沒有這樣做的話，你在家裡都是 minority，你永遠必須依賴多數族群或是主流族群的善意釋出的空間讓你一起來參與，那你的機會、客觀條件就是受到你的……如果以原住民來說的話，就是人口的數量跟社經地位的既有的劣勢，你永遠就受到這個影響。

所以你當然必須在原住民居住的地區創造出一個優勢、制度上的優勢，比如說讓他自治。那同樣在客家地區，比如說苗栗縣我們以客家話為第一通行語，或者說桃竹苗客家地區，變成是合併成一個行政區，然後以地方自治的方式，或者說像我一直主張，我覺得台灣應該要改成聯邦制，有一個邦就是以客家人為主，其實這聽起來好像有一點偏離現實，但是我看我們是一個中型的國家，我們的人口跟土地的規模，其實我們如果看荷蘭、比利時、瑞士，差不多也就是這樣，馬來西亞比我們大很多，但是馬來西亞人口才兩千八百萬多，人家也是聯邦制；比利時都是平地，那交通多方便，人家也是分成兩個邦；那荷蘭王國現在算不算是聯邦制，以前他是聯省自治，現在應該還是有一些聯邦制的色彩；瑞士更不用講，瑞士跟我們最像了，很多山，但是基本上瑞士的山跟我們分布的方式不一樣，他們各族群你在北路我在南路，那當然就是你講德語我講義大利語，中間有山阻隔，只是我們各自都剛好是山下的人的剩下的地方所以我們就組成一個國家，台灣的平地基本上是交通方便，所以可能會有人認為說交流的很頻繁，所以不需要用聯邦制，用單一制度就好了，我是覺得這就是選擇的問題，我們要不要把這個多元性當作是國家很重要的價值，然後尊重歷史所形構的現實，如果用聯邦制我覺得可以讓台灣的國家認同更穩定。

因為這樣子大概外省人會在大台北地區成為一定的優勢，那客家人在桃竹苗有自己的一個邦，中南部的雲嘉南邦、高屏邦就是閩南人，自己也覺得很安全，原住民有自己的自治區，當然比較麻煩的就是花東，我是認為花東應該都是花東原住民的自治區，跟中央山脈連在一起，裡面有閩南自治縣、客家自治縣。簡單講就是說，我所謂的族群主流化裡面，從族群主流化他在性別主流化裡面它是一個公共政策裡面的議題，是一個公共政策執行的方法，但是我覺得在族群議題裡面，族群主流化它除了是一個公共行政的議題之外，它有更堅實的以群體權為基礎的族群關係的意義，而不只是一個平等。

所以它要變成是促進族群間能夠互相自治的，所以是有一個積極的互動，讓國家更豐富，然後 minority 的群體是可以主流化的，不只是說在國家的公共行政裡面以個別的個體被平等的對待而已，而是你這一整個群體會被認為是國家建構的主體之一，然後被積極的對待，然後在 minority 居住的地方，它應該是在地主流化，這大概是我對台灣的族群政策我認為應該要這樣子走。minority 如果只是滿足於自己有一塊後花園，我覺得這是不夠的。

我看國發會這是行政組織法，但是它沒有做用法，所以這個條文沒有作用法的情況之下，它是依據國發會在行政運作的節點上的一個工作方式，你看，像講到族群發展就只想到資源分配，這條我就很有意見，但是我覺得就是靠國發會不行的，至少也要有類似現在的文化會報，進一步其實應該用性平會的模式，每一個部會都應該有一套機制去檢視自己的施政裡面有沒有可能會跟族群相關的，而且要積極的用你的施政的工具跟資源去創造出一個 minority 可以參與的公共事務的領域，所以未來的機制上面，我是覺得行政院應該要有一個類似性平會的這樣一個架構。

其實我也不會反對說如果最後我們有一個多元文化事務部，我也不完全反對這個，不過以國際觀點來說，這些有原住民的國家，原住民還是會獨立設一個部會，所以除了有原住民的一個部之外，我會贊成說也許其他族群不用另外設一個部會，但是要有一個多元文化的事務部去把不同族群的需求納入，但是這又好像又回到部門行政了。所以另外一個想法是說好像就維持現在這樣部會的結構，但是行政院裡面有一個可以做跨部會協調的一個常設性的任務編組，就像性平會這樣子。

那各級政府依序也按這樣去做，那這樣子呢整個行政院都是客委會嘛，應該是這樣子，行政院各部會都應該以它的行政的職掌範圍內去做原住民的

工作，像交通部在原住民地區把原住民馬路蓋好、原民會在原住民地區把教育做好、文化部、社福部都一樣，社福部在原住民的地區做社工、做醫療，你不能只用漢人的觀點去服務，你要從他的文化行為、習慣，尊重他們的價值系統的前提下去做弱勢者的服務，你不能按照工業社會裡面的那套標準的社工作業系統去做，大概我的想法是這樣子。

**鍾國允教授：**

剛剛您說到，最上層的憲法架構大概就是平等、多元文化這樣的基本概念，但是沒有一個具體的總體性的政策，但您提到很多的具體性總體性的一些觀點，是不是我們國家其實或許有可能要有一個族群一般的法律，然後裡面又說到必須要反歧視，或者是說要有族群主流化還有包含這邊的建置，有族群教育等等，一般性的法律，再由各個法律在去建構，譬如國家語言或地方自治等等。

**A2：**

我想，加拿大的多元文化法的方式也許可以考慮，我現在看起來就是用加拿大那個模式，有一個多元文化法。也許在台灣你可以把它叫做多元文化基本法，因為憲法裡面對於族群的這個議題談的少，基本上現在的憲政民主是個人主義、自由主義的，比較少去談到集體權。但是如果我們用第三代人權的角度還是可以衍生出這個東西的，所以如果要做的話我是覺得，最上層的法律當然是憲法，只是憲法規定的太模糊了，那一下子如果跳到各族群相關的法律，我覺得又太欠缺一個基本的架構，所以有一個多元文化法或是多元文化基本法，我覺得加拿大的案例是可以參考的。

在這個多元文化基本法的之下，它可能宣示，每一個族群有權利以自己的母語接受教育，或是說少數族群所居住的地區，他可以施行以本族的母語作為地方通行語，那這樣客家也可以做、原住民以可以做、那福佬的地區有人提也可以做、西拉雅覺得自己的部落要訂定我自己的通行語，學校裡就是用西拉雅語教、我們苗栗縣的學校至少國民教育主要的教學語言是客家話，那可能跟華語並行，但主要的是客家話，那我們就不用再去計較那一個禮拜有幾分鍾、幾個小時才去學客家話，它應該從語言教學變成教學語言。

那我們今年就是會開始推動所謂的沉浸式教學，當作我們在語言發展的政策上面的主軸，那當然相關的資源不夠，就是說專業的資源，包括本土語言要進行這樣的一個教學的學理的研究、基礎的語言學的調查，跟標準的制定，這些都不足。對於語言學習的那種教學理論，教材、課程、所有這些東

西都還很薄弱，更不要談說我們還沒有正式做這種師資，如果要做沉浸式教學，你每一科的老師，你要到我客家地區你都必須客家話是熟練的，而且不只是熟練，你還要能用客家話去教你那門課，這個相當長的路啦。

**鍾國允教授：**

從這個總體式的政策裡面，剛剛副主委有提到多元文化的基本法，目前沒有嘛，我們現在就從一個很籠統的憲法就跳到各族群的法規，譬如說像客家基本法。如果假設依您剛才這樣講的論述方到目前這個情境下，放到客家這個部分，客家基本法您的想法是怎麼樣去修改或是那個方向是什麼？

**A2：**

多元文化法我想應該要在院的層級有一個政策性的決定，然後再由適當的政務委員邀請相關的部會跟社會人士，把基本的價值觀先點出來在去做。那在這些上位的跨族群一般性的立法建立之前，那客家基本法基本上因為目前是宣示性的、是行政措施性的，沒有強制性的規定，所以我想這裡面大概有幾個部分，首先當然是語言，語言權。

語言權裡面當然就是說我可以用我的母語去接受教育、可以去參與公共領域的建構、去參與國家的憲政民主的體制，再來就是說，在我聚集的地方，我可以把我的母語當成是通行語，那你要做這些事情，必須讓客委會或是某一個部會，教育部也好，或是誰，它是客家語言有制定權的一個機構，如果我沒有辦法把音標系統造字，字形字音，甚至現代化的一些新的詞，它的構詞應該怎麼做，或是一些外文的專有名詞的翻譯，或是地名的翻譯，這些東西需要有一個權力，去建立國家標準，就是所謂的 language planning 的那個部分，所以我想語言權大概是這些地方。那當然語言權進一步更積極的就是說，我們有沒有一個跨語言的公共領域，所以就是說在傳播裡面，我們不能在一般性的傳播的頻道裡面，就應該有適度的文化多樣性的表達、語言的多樣性，那就不是說客家話裡面，客家電視台去負責就好，其他都不用管了，所以語言權我覺得是很核心。

再來就是我剛才講的，我們對於我們自己聚居的地區，我們能不能成為一個主流的族群，也許用地方自治的方式來實現族群文化的自治。另外就是說推動這些東西都需要有一套機制，這個機制要怎麼樣去設計，也需要規定在這個基本法裡面，那另外可能比較 minor 一點的，譬如說我們有文資法，但是文資法也可能用 general 的概念去看，那如果用原住民角度去看，我的石板屋比你的萬里長城更重要啊，這個東西必須是以族群的觀點去認為它的價值

種不重要的，那這個客家人有沒有權利去建立一套他自己對於文化資產是什麼的一套看法？除了 general 的法律之外，他需不需要有一套自己對於他自己文化資產的一套詮釋的系統，如果有的話，我們也需要這方面的法律跟相關的機制，那當然，語言那一部份就一大套了，學校、公共場所的語言無障礙環境、跨語言學習的可能性、地方的通行語、在公共領域能夠開會起來能夠同步翻譯嗎、在議會裡面可以行政院質詢的時候，我客家立委就用客家話去質詢，但是現場有同步口譯讓所有人聽的懂、電視播出去的時候也可以撥這個同步的口譯，諸如此類的。

那這又牽涉到另外一個部分，就是我說那個國家象徵資源的貢獻，就是說我剛才講的為什麼你是國語我不是？你叫國劇我叫什麼？你叫國畫那我什麼？所以這一整套的意譯體系可能都要重新翻造，我想大概這樣吧。我們最近是正在翻修客家基本法，裡面大概基本的客家自己的，另外也規定說需要有一個跨族群的參與的機會，跨族群公共領域的客家參與的權利，可以把這個比較屬於積極平等的也把他放進去，那當然也難免不了有一些宣示性的反歧視的一些規定，那我剛才講的地方通行語的那些東西，要規定到什麼地步，譬如說是不是你在某些地方、被我們宣布為客家重點發展的區域，那你在這個地方，或是傳統客家人聚集的地方，你需要有一個定義，需要有一個有權力的單位去核定說這個叫做客家鄉鎮，或是客家縣市，然後核定了之後，我要怎麼樣去規範說學校裡面要用這個語言去教？這都是很大的翻轉，然後反對的人可能是會客家人，人家數學都用國語學，為什麼我們用客家話學，以後我們會沒有競爭力、數學學不好，他可能會擔心這個。

所以我們可能都要在母法裡面設計出一套過度的系統，怎麼樣一步一步把這個東西逐年增加，或者說你規定你到苗栗市公所上班，你必須規定一定要講客家話，因為你要服務的民眾是客家人，那我們能不能法律規定，你到這些地方服務的人員，不管是中央的、地方的機關，反正你既然在這個地方服務了，你就是需要懂客家話。

那你看魁北克，他不只是規定官方，他還規定民間招牌必須是法文，那我要不要規範說，你在苗栗市開百貨公司的話，百貨公司的播音室以客家話來播音為主？我們要不要干涉到這個私營的公共場所？這個是一個比較困擾的問題。但是如果說比較 radical 的來講，保障客家人的文化在公共生活中的存續，那就有必要了，因為商業生活市場中的生活，是我們生活中很大比率的一個部分，但如果說在這個地方，就是因為語言的經濟性的問題，你沒有辦法使用，那我們的孩子，或者是我們的民眾就可能慢慢就放棄這個語言，

他覺得使用性不高、生活上不需要。那現在當然還有很多問題，基本工作要做，譬如說我們母語表達知識的能力，這需要有些基本的工作，它現在已經無法承載現在的知識情感，因為它已經被隔離了幾十年。

所以當然這整個語言系統需要重新去強化，那這個工程大概就不是三、五年、一任總統任內，可能是要幾十年的努力去慢慢做，不過最大的問題現在是沒有民間動力，或是說民間動力是不足的，毛利語也是一、兩代人不會講了，硬是把它拉回來的，但是它是民間主動。那現在客語，民間是有一些關心的，但是它沒有變成一個在客家社會裡面一個有一定的普遍性的一個聲音，所以到時候變成國家由上而下，那我會覺得那大概就會比較困難了，實現的可能性就會比較困難了。

**黃之棟副教授：**

我只是非常的好奇，剛剛您有提到原客之間的關係，因為有很多這種客家重點發展區域其實是落在原住民的鄉鎮，那這時候不曉得您心目中要怎麼樣去處理這個問題？

**A2：**

這有很多細緻的工作，譬如說像我們苗栗縣獅潭鄉，我們的百壽村是賽夏族住在那邊，那百壽村的孩子他們是讀永興國小，那我就認為在永興國小每一個孩子都應該修賽夏語跟客家語，你都要具備某一種程度，那如果你是在泰安鄉的孩子，你全部都要通過泰雅語的教育，但是你不一定要通過客家語話的教育，可能就必須要用這種方式去處理。它是山地鄉，可是客家人比泰雅族多，現在很多山地鄉都是這樣子，但是你要去承認它是傳統他的領域，你是外來的，雖然你也住了兩代人，但你就是要學他的話。

我覺得那個是很多地方要 case by case，會有不同的，很難去定義一條鞭的原則。像原住民自己也有這個問題，他們族群交錯的地方，你說恆春阿美怎麼辦？恆春阿美到底他要講排灣語還是講魯凱語，還是阿美語？然後他要講的是恆春阿美語還是花蓮的阿美語還是台東的阿美語？我們客家話也有這個問題啊，我們講“四海大平安”，到底要以哪個語言為準？如果每一個都要準那也很麻煩，那四縣話現在講南四縣北四縣，再分下去可能就完蛋了，隔壁一個村子可能就幾個字跟我們不一樣了，國語其實也是這樣，我現在聽人家講烘焙（ㄅㄟˋ），可是我小時候不是講烘培（ㄅㄟˊ）嗎？

語言就是一直變化，所以我覺得這個讓語言學家去討論、讓各地方的人他們去討論，討論半天不會有結果的，所以這時候就想起了，威權時期多麼的美好啊。全世界的語言標準化都是在民族國家的形成裡面，那是在王權的時代或是專制的時代、獨裁的時代，或者說因為馬丁路德就是用這樣的寫出聖經，那每個教會都用這樣子的去讀聖經，所以德語就被馬丁路德的聖經統一了，馬丁路德版的德語變成是標準德語了，但是我們現在很難用這種方式啦，所以我常跟客家電視的朋友說，你們把每一種腔調都學會，最後把每個腔調都混在一起，以後客家話是以客家電視台腔為標準腔。

**黃之棟副教授：**

其實英國 BBC 就是類似這樣子，不過剛剛您特別提到基本法這個東西，不曉得您對這基本法這樣一個概念是？因為有很多學者認為這基本法，特別是剛剛您講到客家基本法，但原住民族基本法裡面他有很多有作用法的性質，譬如說他講到自治等等。

**A2：**

對，這個是很麻煩，那其實對我們這些弱勢的部會來說，我們的法律要在立法院通過，常常就不知道何年何月何日，所以如果從立法的體例上，基本法就是綱要性的，然後把客家的基本權利做一些界定，讓它國家中的地位做一些界定，如果以我的想法，還有某些族群關係的基本的概念作界定，剩下的你就應該去訂子法，或是行政法規，這些子法可能就是一些行政作用法了，所以基本上它本身不是一個行政作用法。

但你看原基法，它是混在一起的，為什麼要混在一起？因為他覺得這個很重要，我不在這裡通過我下次不知道要等多久，等到我把那個法律層次架構案工整的按照法學原理去弄，不知道要弄到什麼時候。所以同樣的我們現在也會有這種問題，所以我在想我們的客基法是我們把條文簡化成十幾條簡單的，都歸類一些基本性的東西，再來提子法嗎？我也在猶豫這個東西，不過我現在是比較主張，如果客家基本法都是一些宣示性的條文，釐清基本價值，其實是反而會通過的，因為沒有講到太具體。譬如說客家人有用自己的語言參與教育的權利，那聽起來就對阿，還沒有講到太具體。那它基本法這樣規定另以法律定之，那我現在就立法就好了。不然你寫的很具體的時候，一個不過就整個不過了。

**鍾國允教授：**

還有另外一個問題是，原住民基本法最後面說如果基本法跟其他法律牴觸的時候，應該以基本法為優先，可是到目前為止，它跟其他法律牴觸的時候，法院還是有時候會以其它為主。

**A2：**

這個就是如果另外一個法律也說牴觸的時候以本法為優先？法律就是很難處理嘛。我覺得基本法還是要把基本的部分訂出來，那這樣子就比較不會有具體的法律衝突問題了，然後未來再去訂行政法的時候，我們就可以跟其他的法律去做比較明確的區隔，譬如說特別法這些。

**鍾國允教授：**

或者是說基本法跟其他的子法要一併包裹？

**A2：**

對，但是我們現在台灣的立法習慣裡面就是沒有包裹立法。理論上就是說當我立法的時候可能會牽動到其他的法律的用字都要改，其他法律裡面提到有客家基本法，可是我現在沒有客家基本法這樣子的，那名稱都要跟著改。那我們的立法目前沒有接受這個案例，就是說我一次一個包裹，那過就要一起過。所以我們現在還有法律就是說，這個法律裡面引用另外法律的概念，但是另外那個法律已經沒有這個概念了，我們現在有不少這種東西。

**黃之棟教授：**

所以您剛剛試題到比較上層的，那我們馬上可以做進程、中程跟遠程，不曉得您的想法大概那些可以馬上先改？當然現在基本法已經馬上要改了。

**A2：**

那當然最近程是我們在我們的行政作為上，但是行政作為上，如果我們單一部會也只能是部門行政，所以這個時候就應該是部會主動提出某些計畫，然後由院裡面主動去協調，比如說像林萬億是屬於社會跟文化的協調的政務委員，就由他去協調，那院裡面通過了以後就在行政的層次上把它整理起來，譬如說像我剛才講的如果我們有一個會報，或是說像性評會這樣的一個組織，那我們至少跨部會就可以在那邊協調，通過行政協調之後再一個整體的概念之下，我們就通過一個綱要計畫，那根據這個綱要計畫，相關部會

就去訂它的分支的計畫，那這樣就可以在行政權的層次上面先去推動 general 的族群政策，這是最近成比較可以做的。

中程來講，當然就是陸續去把基本法，多元文化基本法跟相關的子法，逐步去建構。

遠程來講，我們就要探討到，我們要不要用類似魁北克模式、我們要不要把原住民自治入憲，憲法裡面有原住民專章，然後客家的部分我們就要討論到要不要有客家的參政權的保障、要不要有客家的法律身分的界定，到底要做到什麼地步？那這個是需要時間討論的。現在一般的客家人其實是非常關切客家運動的，大概也都不太會認為需要這個法律身分的認定，就是說人的權力不管，講文化的發展。但是實務上也是會碰到人的權利的問題，今天我去學校上學，我能不能去要求學校說，我的孩子要接受客家話的教育、用客家話去接受教育，我有沒有權利這樣要求？所以最後還是會變成人的權利的。

**鍾國允教授：**

個人跟集體其實是互動的，有時候集體權還是要個人去主張的。

**A2：**

對，尤其是說在一個憲政民主裡面，你所謂的集體權最後一定會落實到個人權裡面去，譬如說原住民有自己一個選區，這是一個集體權的概念，但是最後在原住民的選區裡面，還是個別的人去投票。譬如說他們希望各族都需要一個立委，那兩百多人的族也需要一個立委，那其實這就有一個以族的權利為單位，是一個集體權的概念，但是當你選的時候，那就還是個人權利的問題了。

**鍾國允教授：**

我另外還有一個小小的問題，就是因為我去訪問原民會的時候，我看到他們的法規裡面，這原民會可以補助他們的原住民地區由政府人事費、基本軟硬體設施的費用，我覺得客委會好像在這部分是沒有的？

**A2：**

對，我們沒有，如果這樣來看就是說原住民地區當然在資源上是特別弱勢，又偏遠的，那地方政府又沒有能力負擔，或是沒有意願負擔，就會產生必須由中央的部會直接去幫忙的問題，那客家的部分有沒有那麼大的必要

性，我覺得還好。客家社經地位的部分應該沒有太特殊的弱勢處境，所以它可能就是納入到政府財政上不同的……比如說比較偏遠地方，中央補助的時候你用了一成的自籌款、用了兩成的自籌款、用了三成的自籌款，但是有的會零，可以百分之百補助，所以它有分為不同層次。那我是覺得站在客家的立場，因為漢人社會裡面社經地位沒有太大的差別，他可能就是地理上的差別，而不是族群上的差別，所以這樣的話我是覺得這可以適用一般性的規定。

## 附錄五：3-3 A3 深度訪談紀錄

- (一) 訪談時間：民國 105 年 12 月 12 日(一) 上午 10 時
- (二) 訪談地點：內政部移民署 5 樓會議室
- (三) 訪談者：鍾國允教授、黃之棟副教授
- (四) 會議記錄：邱元盈研究助理
- (五) 發言內容：(依發言順序)

### 黃之棟副教授：

這次案子叫做「我國推動族群發展政策的法治盤點跟調適」，緣由是因為國發會之前在改組的時候，他們的組織法裡面多了一條，也就是第二條第一項的第八款，裡面特別提到國發會富有族群發展政策的資源分配跟協調、審議的這樣一個角色。但因為國發會的前身包括經建會或是研考會，並沒有特別去處理有關族群發展的問題，而現在交付了這個任務之後，就開始要處理，所以就開始思考要如何去做調整。

那這次交付的這個任務就是，因為我們一般會認為台灣有四大、或是五大族群，第五大就是新移民的部分，所以要怎麼樣把新移民放在一個大的族群架構裡面，這是我們在思考的一個方向。那今天就沿著這樣一個脈絡來向科長請教一些問題，第一個問題是：想請科長您就移民署的觀點來看，我們國家到底有沒有一個族群發展上的整體性政策？如果有，那它具體的內涵跟政策目標是什麼，如果沒有，是否有必要建構？

### A3：

我想先請教你們對「族群」的定義是怎麼去敘明？因為就新移民來講，他好像不太屬於族群的一環，就整個架構來講，新移民內部的族群也分很多種，適不適合把他放在族群底下成為另外一個滿重要議題去發展，這個可能就要先釐清，因為既然是法制盤點，這點就會滿重要的。那當然，就移民的區塊，國發會在七、八月的時候也召開一個針對移民政策的會議在做一個盤點，去看到底有沒有移民政策這一塊，就移民政策這個區塊，國發會現在分成兩大區塊，第一是相關的目標，也就是上位的概念、整體性的移民政策，

這邊他們似乎是想發包給學者專家去做分析，另外一個就是比較下位、推動執行的概念，現在這塊是要求我們移民署來做，業務也是我這邊在負責。我們在十一月七號的時候有請一些專家學者來集思廣益，也會在最近或是下年度一月的時候去召開一個各部會協調的會議，針對移民政策如何去推動、執行的這部分再繼續往下走。

那假設撇開這個面向，我們現在到底有沒有族群整體性的發展政策？在國發會，因為組織法有提到這項，所以必須要去做，那我個人是在想，因為我們現在有原民會、客委會、蒙藏委員會，基本上就這些會來看，他們有自己的組織法，就他們的組織法來看的話，我們可以說單一的族群其實是有他們的政策發展。但是現在問題是說一種通盤性、整合性的大原則，就我個人是認為，應該可以說我們有，因為如果沒有的話，為什麼要成立客委會、原委會、蒙藏委員會？只是問題是現在是各有各的政策，可能要透過這個研究把它整合起來，變成一個很上位的概念，這是我個人的看法。當然一個很重要的概念是，這些政策最重要的是要達到一個目標，我們國家未來面對族群究竟要怎麼走以及怎麼樣去執行和落實。那因為您本身是在公共行政，公共行政很重要的一個概念就是公共事務的管理，也就是要如何把這些東西化成實際上去執行的一個策略和方法。

**黃之棟副教授：**

那就科長您剛才的說明，另外一個問題是，目前貴署內是怎麼去看待整體移民政策的目標這個問題的？

**A3：**

我必須先說明一下，因為移民政策本身的範圍非常非常的大，只要是牽涉到人的議題就會很複雜，所以要把移民政策的這個概念完全制定好，並不是那麼簡單。像美國的移民政策，他們是非常繁雜的，包括各州有各州相關的移民行政規則、法規命令，因為我們一談到政策，總是會想一個框架，你的目標、方法、措施，執行這些概念。可是歐洲有些國家，像德國，它本身也沒有移民政策，就像剛才跟您報告的，好像也沒有一些目標、措施等等。所以我們要怎麼去呈現，可能還要再過一段時間去完備。我們現在嘗試著去撰寫，可是在這個過程中還是會碰到了一些問題，另外就是國內在研究移民這塊的學者，其實也非常少。

**黃之棟副教授：**

那就您來看，現階段族群發展的法制建構，或者是移民的建構這塊，它主要的議題是什麼？因為像原民會，或是客委會，他們其實有一個整體的框架，照您剛才的說明，因為移民政策可能有另外一些問題，導致目前可能還沒有辦法架構出這個框架，那不管是否有這個框架，就您來看，目前重要的議題現在會是什麼？

**A3：**

因為今天的重點是法制盤點，畢竟有一個政策出來，很重要的就是要去落實，那最主要的就是要制定法律，之前在立法院開會的時候，有談到要去制定專法這個問題，專法有幾個重點，像是有沒有必要有一個族群平等法，或是反族群歧視法？所以剛才發展法制建構的重要議題這個問題，就是要去思考有沒有必要去制定這樣一部法律，讓整個中華民國都可以適用。我個人是會去思考到，像原住民有原住民自己的法律，我們有沒有必要再去制定這個法律？有沒有辦法把這些個別的法加以整合？能夠把這些放在一起當然是最好，但假如各部會有各部會相關的權責、不同的業務性質，那個別的法當然也可以。是否有一個整體性的概念，像是在上位的族群平等法這些，當然是很重要，但是族群平等法底下就會牽涉到相關的罰則，或是一些跟民眾權利義務比較有關的，這會是一個很重要要去思考的點。

第二個要去想的是，如果我們不訂法的話，現在現有的機制有沒有辦法去保障各個族群？我之前有看過原住民和客委會相關的法規，像他們有基本法，但是我個人覺得像基本法裡面，包括教育、工作等等，其實很多都有寫到了，假如說現在的法都可以適用、可以保障、可以達到族群所要求的話，我們就要回過頭檢視有沒有必要再制定這個專法。因為既然委託研究叫「法制盤點」，所以站在您的立場，這個制定專法的必要與否就很重要，還是說法制盤點是把國內跟族群相關的法律拿來檢視，看是否足夠，如果認為足夠也許就不用專法，假如說還是覺得不夠，那當然，制定專法就會是你們一個最重要的概念。

**黃之棟副教授：**

那就您的業務接觸來看，您覺得「族群平等法」或是「反歧視法」這兩部法律有需要制定嗎？

A3：

立法院當初在協調的時候，立法委員是比較傾向做族群平等法，那我個人是認為，因為制定法需要比較久的時間，在緩不濟急的情況下，是不是客委會和原委會可以就自己現有的法，去想要如何去推動，或是在他們自己的基本法裡面，要如何去落實或是修正，就可以達到這樣的效果？假如說我們現在是要求不能歧視，那是不是在基本法裡面能夠加上這樣子的條文，或是不是能夠授權相關的罰則？如果這樣已經夠的話，當然就不需要制定一部法，假如認為不夠，為了要加強民眾對族群議題的重視，那也許一部單獨的法律會比較好。

鍾國允教授：

就現在入出國移民法相對於族群的歧視也有相關的規定，那這個規定在實踐上的效果和狀況是如何？

A3：

我們就九十八年到現在，受理大概十六件。因為有一些要件的存在，所以基本上沒有一件成立。可是八十一條本身就講得很清楚，要成立的第一個要件就是限期改善，也許是一個月，或兩個月，不能夠再出現這種語言，可是這時間很難去判斷。假如第二次再犯，就是五千到三萬的罰鍰。因為歧視有五大面向，比如說國籍、出生地、種族等等這些，你要說別人歧視是落在這五大區塊的哪一點，受限於這樣的構成要件，案件的成立就會比較嚴謹一點。

鍾國允教授：

那您覺得這樣的規定是否需要修改？

A3：

不瞞老師您說，其實我認為在移民法突然出現這條有關國籍、種族、出生地、產生歧視的法規，有點不太妥當。因為像族群的話，原民會有原民會相關的法律，其實我覺得如果放在他們的法，或是單獨拉一條出來，好像也可以。可是原民會的態度就是不願意，我們開過很多次會，我們是希望他們訂，然後我們把移民法這條拿掉，就像剛才說的，新移民到底是不是族群？這個大原則一定是要釐清的，但是基本上移民好像不太屬於族群概念的一環，因為族群總是會有共通的風俗、共通的語言、血統。那就東南亞移民來講，血統就一大堆，也不太像是族群。那既然是法制盤點，這個概念可能就

真的要去釐清，假如研究結果是認為移民可以當作族群的一個區塊，當然就會去思考在移民法裡面是不是有什麼可以去強化的。

那現在立法院的態度是，他們可能會單獨拉出來做一個族群平等法，那這個族群平等法是屬於內政部民政司的業務，當初也有針對說究竟是要由移民署來管還是民政司來管，但最後是認為族群會比較偏民政區塊，所以未來如果真的有這一部法，可能是民政司會去負責的。

**鍾國允教授：**

假設我們將新移民視為一個族群，在操作上會不會出現問題或是困難？

**A3：**

假如說要有一部專法一體適用，是不會有問題。假如是還沒制定專法，就會變成是移民法要怎麼去強化的問題。

**鍾國允教授：**

在現實的互動上，新移民或新住民他們受到的歧視或是不平等狀況是不是存在？

**A3：**

在行政院他們召開性別平等的這個區塊，有一次我去參加，當時有一位老師質疑我們移民署案件太少。但其實歧視這個東西很難去界定，就像現在的「反同」和「贊同」，不喜歡同性戀的可能就會被說歧視，那不喜歡「反同」的是不是也可以說是歧視？其實這只是一個個人意見的表達而已，應該還不到達刑法上的毀謗名譽。其實國外歧視情況更多，當然，我們就民主國家站在人權的角度來看，歧視是越少越好，可是只要有人所在的地方，歧視的發生是不可避免的。我們有時候在輔導新移民，在聊天的過程中，多多少少也會感受到國人還是會有這樣的傾向。

在最近這幾年，國內對於人權這個議題特別在意，我是覺得太過刻意去講這個東西了。像國際上，兒童權利公約，美國也沒有簽署，另外，兩公約違反最多的國家也是美國，所以我就發現這些公約在國際關係上好像變成是大國在箝制小國，那另外一個面向，透過移民來講，墨西哥的移民跑到美國，死了很多人，可是美國好像也沒有很重視這些人的人權，所以我一直在想說，是不是很多議題我們是可以自然的發展？就像我們男女平權這個議

題，我一直在想何必一定要刻意去做些什麼，像 CEDAW 一樣，我們就很自然的發展就好。我個人其實是認為很多議題我們可以自然的去發展。

另外，也有很多人在講兩公約，兩公約的施行法第八條講其實講的很清楚，它是說在九十八年兩公約施行法通過之後，兩年內行政機關要去檢視自己的行政規則跟法制有沒有牴觸到兩公約，換言之，一百年的時候，兩公約應該要檢視完畢了。另外一個是，想請教一下兩位老師，有很多的公約它們是否可以適用在個案上？因為我覺得如果公約都可以放在個案上，會有很多案子都違反公約了，因為公約基本上應該只算是一個大架構而已，兩公約它有一個施行法，施行法就是在檢視和推動，第八條也寫得很清楚，所以我不太曉得很多人都在說某個案子違反兩公約這件事。

**鍾國允教授：**

就您剛才提到 CEDAW 這個議題，因為國發會他們主要是關照到國家族群發展的政策，所以其實內部也一直在研議說是否要族群主流化，您認為呢？

**A3：**

我是覺得在某種程度上來講，我們國家的發展有很多事情要去思考，就台灣來講，除了媒體之外，我們發現人云亦云的情況很嚴重。究竟這樣的潮流是不是好的？我們必須要思考。

**鍾國允教授：**

在整個國家的資源分配上面，新移民或是新住民受到國家關注的程度，您覺得如何？

**A3：**

在九十三年還是九十四年的時候，其實內政部就有一個新移民的基金，每年補助三億，總共十年三十億。雖然是到去年已經結束，但在今年也是補助了十億的基金，希望各團體和學術單位都可以去申請，所以基本上我是認為政府已經盡到照顧的義務了。那移民這個區塊的照顧其實有幾個問題可以去思考，第一個就是移民輔導這個區塊適不適合由中央統籌？基本上移民是分布在全省，就中央的面向來講，可以發現中央對地方移民的一些狀況並沒有辦法像地方政府掌握的那麼精準，所以就這個面向來講，中央應該只是一個督導的角色，真正要照顧移民的這個區塊應該是地方政府。就各縣市政府來講，他們知道他們的移民在哪裡，哪些是真正需要區關懷的，其實有些新

住民的資源有時候比我們還要豐富，之前行政院做過研究，新移民有些家庭他們的收入都已經八十幾萬，的確有些是比我們國人還要高的，所以我們要去思考新住民輔導這個面向需不需要國家花這麼多心血去照顧。當然，畢竟他們是從世界各國來到台灣，能夠照顧最好，可是像歐洲、美國他們，好像也沒有所謂的移民輔導這個面向，像美國就是由他們的 NGO 在做的，也不是政府涉入。

第二個是有關移民輔導的項目，比如說美髮班、指甲班、彩繪班等等。我一直覺得中央補助的面相好像應該比較廣一點，這些項目好像是縣市政府和 NGO 團體就可以做的，好像不需要中央政府花這麼多錢進入這個區塊。但不管怎麼樣，就移民輔導這個區塊，政府的確已經做到照顧新住民的義務了。

**鍾國允教授：**

移民署有兩大塊，一塊是入出國的管理安全，另一塊是新住民的輔導沒錯嗎？

**A3：**

其實就組織法、作用法，我們是有四個面向，當然輔導也是一個，國經安全、人流管理這些都是。

**黃之棟副教授：**

我想再請教兩個問題，第一個是想請您給我們一些提點，在未來現行的法制如果要修正的話，有哪一些方向性跟優先的順序？

**A3：**

在制定一部法，最麻煩的就是怎麼樣把這部法生出來，那如果依照進程、中程、遠程具體可行的政策建議來講，就進程來看，就是要去做盤點和評估，就像剛才提到的盤點跟評估有沒有制定專法的必要；就中程來看，假如有必要，就是開始要去研擬專法，要如何把族群所有的面向放進來，假如沒有必要，就要去看現行的制度可不可以去落實，假如真的不夠，就變成要請相關的部會配合加強；在遠程部分，我個人覺得很重要的一個概念是，一部法要如何具體執行，如何落實？這是最重要的。第二個就是在執行的面向上會不會產生問題？會有哪一些效果發生？這會是在我們在做遠程具體的時候要去思考的。我個人覺得進程、中程和遠程可以透過這樣的方式去檢驗，當

然一個很重要的概念是「政策制定前」、「政策制定中」、「政策執行後」這三個階段所產生的一些問題，如何去把它解決，這是必須要去克服的。

**黃之棟副教授：**

另一個問題是想請教您，不曉得貴署有沒有進行過一些初步的盤點，因為我不太曉得貴署的方向性是怎麼樣，剛才說有四個面向，不曉得是不是有一些方向性的指標？或是有經過一些盤點？

**A3：**

因為現在跟我們比較有關的就是移民法，那台灣比較特殊，會有六種人，第一個是有戶籍國民；第二個是無戶籍國民，它又分成三大樣態，一般我們所謂講的華僑，就是所謂的無戶籍國民，可是他是具有中華民國國籍的，這是依照國籍法的規定；第三種是外國人；第四種是港澳居民；第五種是大陸地區人民；第六種是無國籍人。那前面所講的有戶籍、無戶籍、外國人及無國籍人，這些都是在移民法的範疇，而大陸現在有台灣地區與大陸地區人民關係條例、香港有香港與澳門關係條例，這兩個區塊是涉及到兩岸的政策，屬於陸委會負責。而就前面的四大區塊，有一個很重要的概念是，其實移民署有一點像是站在中間的位置，因為外國人入境其實要的就是簽證，除了無戶籍國民依照移民法第五條第二項規定，是要直接跟我們申請之外，其他一般外國人要去大使館，現在有所謂的免簽、落簽和直接簽證，像如果是工作一定要先取得工作簽證，然後去外國申請居留簽證之後才可以進來，進來之後才到移民署來。

所以移民署其實有一點點是在中間這個味道，前面那個區塊變成是外館要自己去做一個篩選，進來之後當然會牽涉到移民法的問題，也的確法律沒有說是完全完備的，但就移民法來講，就目前現有的機制來處理這些進來的人可以說是足夠的。在法的界面上，因為法律案會比較麻煩，但假如屬法規命令我們能修的，其實我們現在的機制是只要民眾一反應，或是新移民覺得哪邊不對，我們就很快會做修正。

事實上，移民法針對外籍人士遭遇的問題，在一百零一年我們已經送到立法院了，可是立法委員就是不審，因為他們也是按照先後次序在審法案，所以從一百零一年一直拖到一百零四年，還是沒有結果。可是最近國籍法已經修正通過了，以前外國人歸化前要先放棄國籍，滿一年才可以取得我們的身分證，現在已經不用這樣了，他們可以直接歸化，一年之內再把放棄國籍的證明給我們就好。所以實際上我們已經有再做一些盤點了，不合時宜的就

趕快修正。另外又因為國籍法這一塊是戶政司，移民法是我們，其實就整個移民的面向來講，國籍那塊才是重點，應該要拉到移民署來，兩邊要併在一起，整套的移民制度才會完善。

以移民來講現在有一些趨勢，就全球來講，婚姻移民大概為最大宗，台灣的婚姻移民大概達百分之九十五，非常的高，那就婚姻這個面向來講，他們一個很重要的概念是希望能夠取得身分證，在這種情況下，重要的就是國籍法了。至於大陸和港澳就沒有牽涉到國籍法的問題，那邊就是陸委會的政策，我們這邊就配合執行。所以就整個移民法來講的話，它算是已經很完善了，假如說有歧視的部分，其實移民法都可以一體適用，大陸人如果被歧視也可以依照移民法來提出，這是沒有問題的。

**黃之棟副教授：**

那您覺得像政大很多老師認為目前光是移民法還是不夠，所以一直要推動族群平等法，但案件絕大多數都是你們這邊的案件，您有什麼看法？

**A3：**

其實族群法跟移民法是兩大區塊，因為移民法英文叫「immigration」，進來的才叫「immigration」，出去叫「emigration」，是兩個不一樣的概念。那就移民法跟族群平等法，我個人是覺得有一點點差異，因為移民法是從人進來到拿到身分證的一些管理，或者是出國，可是族群它的概念應該說是這個族群和那個族群、所有的族群之間要怎麼達到一個和平共處、平等的概念。所以這兩個在某種程度上，立足點各方面應該是不太一樣的。

**黃之棟副教授：**

這邊最後一個問題是想要知道，因為跟原民會和客委會比起來，他們算是中央裡面的二級單位，那移民署算是三級機關，不曉得您認為未來有沒有必要成立一個族統籌性族群事務的這樣一個機構？

**A3：**

假如要成立的話，一定是放在行政院底下。我們有在思考，因為現在勞工大概七、八十萬，其他一般的、包括婚姻近來的大概已經五十一萬了，所以兩者加起來已經超過百萬，就這個百萬人來講，其實原民會好像沒有這麼多人，客委會不知道有沒有這麼多人？就這個概念來講，其實把移民署放在三級機關好像有點小。如果要推動組織法修正可能比較麻煩，那如果放在行政院底下，設一個族群事務的委員會，我覺得是一個可行的方案，因為臨時

編組只要院長同意就不會有什麼問題，那會是一個最快的方式。在行政院底下透過這種方式去統合所有涉及到的族群議題，是最好的。

**黃之棟副教授：**

那就業務單位來看，把它統合起來會不會產生什麼問題？

**A3：**

對我們來講反而比較好，我們就可以配合他們執行相關政策，有問題就直接反映。當然在移民這個區塊，我們還是會依照我們的權責，因為組織法、作用法都已經明訂了，這邊不太可能改變。那行政院底下就是去把五大族群的權利義務去做一個衡平，遇到問題要如何整合和解決，這才是他們要做的。

**黃之棟副教授：**

因為我們現在要盤點，那說實話，移民署這邊的法規的確比較散一點，不像原委會或客委會比較集中，很容易就能找到他們的法律，不曉得貴署這邊除了移民法和國籍法之外，有沒有什麼很重要、未來盤點出來可能跟修正會有關的？

**A3：**

我們是有法規彙編，那就我們的面向來講，除了移民法，第二個就是人口販運防治法，那人口販運畢竟是刑法犯罪了，可能就會比較有點區隔，沒有直接相關聯。那除了移民法之外就是兩岸條例、港澳條例這些，這些大的法律案可能就是陸委會那邊主責，我們這邊的法規命令就會有一大堆。

**鍾國允教授：**

那請問是不是有和六十二條及八十一條相關的？

**A3：**

有，我們有一個設置要點，因為六十二條第三項它有授權關於進入台灣地區受歧視的一個辦法，可以依照這個辦法提出相關的申訴，申訴這邊就很清楚有一些程序性的規定，我們這邊是有這個辦法跟設置要點的。

## 附錄六：期中報告審查意見回應對照表

編號	審查意見	修正說明
一	本研究第二章第二節所整理之族群理論發展時期，與我國族群相關規範之變遷是否一致，應予說明釐清。(黃副教授居正)	整體而言台灣的族群研究並非獨自開展而成，而是受到國際理論典範的影響。且由於為數眾多的台灣族群研究者都有在美國留學的經驗，加上國際族群研究學界是以美國為主流之一，因此以美國的經驗作為台灣最主要的參照對象。
二	我國各族群在國內外的發展脈絡中均有不同的歷程，實務上相關規範基礎與強度亦有所不同。本研究應扣緊計畫目標，就法制盤點建立明確的目的與方法，俾掌握各族群相關政策之走向與需求。(黃副教授居正)	有關我國族群相關政策及需求走向，在本文第四章我國族群政策目標及關鍵性議題及第五章我國族群法規調適方向有所論述。
三	司法判決在族群政策與法制的實踐上頗具影響，建議本研究可適度著墨。(黃副教授居正)	本文第三章第一、二節中皆有提及大法官之相關解釋。
四	目前法制盤點初步結果僅有各族群相關法規數量描述，法制面各層次(如基本法、相關子法、法規命令、作業要點等)與政策議題(如土地資源、文化、教育等)較不明確。後續應再釐清，並就特定議題領域更深入探討。(黃副教授居正)	本文第四章、第五章對族群之平等、語言、教育、身分、自治、土地等政策議題皆有所論述。
五	國內法制以及國際趨勢的演進，對族群發展具有重要影響，為辨識族群法制重要議題(例如語言政策等)，建議充實相關研究成果的整理。(林助理教授淑雅)	國內法制國際趨勢的演進可從本文第三章論及之大法官釋憲實務中，看出國際條約或公約的作用。

編號	審查意見	修正說明
六	有關我國族群發展政策整體內涵與議題，建議可擇定關鍵領域進行探討與盤點，原民會之法規彙編分類可供參考。另有關民族、族群之界定，可參考相關法律用語定義、兩公約、聯合國人權高級專員辦事處之文件等。（林助理教授淑雅）	本文第五章以擇定「平等與發展」、「語言與教育文化」、「身分、自治與土地」、「傳統習慣與組織調適」四大關鍵領域作為探討。
七	我國憲政發展中，不同族群重要性之消長（如蒙藏、原住民、客家、新住民等）呈現族群議題之變遷發展；另原住民族自我命名權對既有身分認定規範構成一定程度的挑戰；以上相關議題可衡酌納入探討議題。（林助理教授淑雅）	不同族群之重要性及發展歷程在本文第二章第三節「族群議題的本土開展」中有所提及。另有關原住民身分之議題在第五章第三節中亦有論述。
八	「漢民族」定義並不精確，論述過程建議避免強化此一概念。（林助理教授淑雅）	本文之撰寫避免使用「漢民族」一詞。
九	本研究對族群、種族、民族等概念之建構似排除「省籍」，亦未將閩南人列入，惟又將大陸配偶視為族群，對族群之界定應再予釐清。（廖副教授元豪）	本文對族群之論述可詳見第二章第三節「族群議題的本土開展」，其中表 2-1 將台灣近代相對型的族群類屬列出，包括本省外省、原漢、客家閩南、外省閩南。
十	本研究可再加強公共政策、憲法以及國外族群方面的法學研究。另考量本研究處理之課題與美國經驗有相似之處，相關英文法學文獻應有所啟發。（廖副教授元豪）	本文第三章第二、三節中對於憲法本文、增修條文、大法官釋字，以及國際公約皆有所論及。
十一	本研究認為「種族」多用於「反種族歧視」概念框架下（第 39、40、43 頁），似與國際法學見解有異，請再	本文第二章第四節已有相關論述。

附錄六：期中報告審查意見回應對照表

編號	審查意見	修正說明
	補充相關論據。(廖副教授元豪)	
十二	有關新住民部分，我國法規多有針對「與臺灣地區設有戶籍國民結婚之外國人、中國大陸人」予以特別規定，顯示政策上「婚姻移民」與「其他外人」有別。此一政策方向可列入探討內容。(廖副教授元豪)	本文第 19 頁、207 頁有提及相關概念。
十三	本研究後續建議加強梳理國際公約、我國憲法與國內法等，建構族群法制價值體系，並從轉型正義角度思考，適度回顧我國在語言、文化、教育、歷史等觀點的轉變脈絡，以及相關族群意識覺醒運動促成法制演變之進程。(客委會)	有關論述於本文第三章第一節等處。
十四	報告中對客家與原民之法制研析(第 14、42 頁)，較侷限於字面文義之比較，未考量族群文化差異性，建議斟酌修正。(客委會)	本文因考量各族群間不同發展與需求，在後續之我國族群政策目標及關鍵性議題討論中，有不同之論述。
十五	法制盤點不應以整理研析客委會、原民會、內政部移民署現行法規為限，建議以國家治理高度，對節慶紀念日、語言平等、教材編譯、史觀等進行整體檢視。(客委會)	對於語言、教育、文化之檢視，在本文第五章中有所提及。
十六	語言政策為族群政策之核心議題，建議將文化多樣性公約(宣言)及人權公約等國際公約，以及國內有關語言平等發展法制資料納入。(客委會)	對於語言、教育、文化之檢視，在本文第五章中有所提及。
十七	監察院於 105 年 3 月，針對原住民族基本法施行後相關子法制定情形提出調查報告，相關內容建議可供本研究參考。(原民會)	第 82、85、90、95 頁等處有相關論述。

編號	審查意見	修正說明
十八	總統於 105 年 8 月 1 日代表政府向原住民族道歉，對於政府部門及社會各界對原住民族文化與處境的瞭解具有正面意義。原住民族相關政策在我國族群議題之特殊性，建議亦能適度納入本研究。（原民會）	第 21、51、52、62、84、97 頁等處，已有加入相關論述。
十九	「新住民」在現行法制中尚屬新概念，期待透過本研究之法制盤點與調適，有助於我國相關政策之推動。（移民署）	本研究係以「新住民」字詞來做相關敘述。
二十	本研究依需求書規劃，應先研提我國族群發展整體性政策內涵與目標，據以界定法制建構重要議題，以作為法制盤點之基礎。惟本期中報告尚未具體提出相關整體性政策論述，請研究團隊掌握時程進行相關工作。（國發會）	相關整體性政策論述已於本文第三章等處加以論述。
二十一	承上，有關我國族群發展整體性政策論述，應以我國憲法、重要國際公約、總統競選政見與現行相關政策為主要分析依據（參見本研究架構，第 12 頁），惟本期中報告之分析多限於族群發展理論之回顧。為確實掌握我國族群發展政策脈絡並切合政府施政實務需求，請加強前開相關文本內容之分析。（國發會）	相關整體性政策論述已於本文第三章等處加以論述。
二十二	各族群重要法規初步盤點（第 15-22 頁）對象主要係以「原住民」、「客家」為名之法規，為避免偏漏，請擴大盤點範圍並衡酌議題性質，尤其涉及族群事務重要議題之法規均應列入，包含現行法律如森林法、野生動	本研究團隊繪製「圖 3-1 我國族群發展總體性政策與法制操作系統圖」，並於第五章作有關論述。

附錄六：期中報告審查意見回應對照表

編號	審查意見	修正說明
	<p>物保育法、槍砲彈藥刀械管制條例等，以及刻正進行立法程序之國家語言發展法（草案）、族群平等法（草案）等。（國發會）</p>	
<p>二十三</p>	<p>報告附錄多為國際公約與部分法律條文之全文，所佔篇幅甚多，部分文件與報告分析內容欠缺直接連結。建議附錄以研究過程辦理訪談與座談會之重點整理，以及與報告本文具重要關連之說明資料為主。（國發會）</p>	<p>已就相關部分作彙整；另有關深度訪談及焦點座談會議等之紀錄，研究團隊認為保持原始對話文字紀錄較佳。</p>



## 附錄七：期末報告審查會議紀錄

105 年度「我國推動族群發展政策之法制盤點與調適」  
委託研究計畫期末報告審查會紀錄

- 一、時間：106 年 1 月 23 日（星期一）下午 2 時
- 二、地點：本會濟南辦公區 707 會議室
- 三、主席：李處長武育（楊副處長淑瓊代） 記錄：呂視察昭輝
- 四、出（列）席人員（如簽到單）
- 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）孫院長煒（中央大學客家學院）
    - 1、本研究在有限時程內完成法制盤點工作，並針對我國族群發展政策總體性目標與關鍵議題等研提具體架構，具參考價值。
    - 2、第五章有關法制調適方向部分，偏重原住民族群相關法規之探討，請參考其他族群重要法案近期修（立）法進度（如客家基本法修正作業等），適度納入分析內容。
    - 3、第五、六章有關設立族群事務專責委員會之探討，建議先釐清組織定位與權責，再據以分析設置層級與型態。
  - （二）蔡副教授志偉（東華大學財經法律研究所）
    - 1、本研究所提「我國族群發展總體性政策與法制操作系統圖」（圖 3-1，第 36 頁），未能清楚對應研究發現及建議，建議加強其對應性之論述。
    - 2、原住民族之定位與其他族群有別，各族群的基本法所展現的思維與規範亦不同，建議本研究就各族群基本法形成背景與發展方向進行整理；「原住民」與「原住民族」之概念及背景有其他差異性，本研究相關用詞請再審慎檢視調整。

- 3、總統於 105 年 8 月 1 日向原住民道歉文中提及，我們有進步的原住民族基本法，但未獲得政府機關的普遍重視。建議本研究可對此一問題進行分析，俾助於相關子法立法推動工作。

(三) 張院長維安（交通大學客家文化學院）

- 1、「族群」之定義各界觀點不同，所形成的分類亦有重新思考的空間。例如新住民之身分較屬暫時性，在臺長久定居後是否仍歸為族群之一，尚有不同見解，請再充實相關研究成果並加強說明。
- 2、外省族群尚非本研究探討重點，惟其語言、文化、生活習慣等，與其他族群仍存在差異性，建議本研究可審酌列為探討範圍。
- 3、近來部分歐盟國家主張脫歐、美國總統川普勝選等國際情勢變化，顯示族群主流化有逐漸成為新興浪潮之趨勢。建議本研究可探討族群主流化指標，俾檢視族群意識與規範在政府部門落實情形。
- 4、第五章我國族群法規調適方向僅著重在原住民族之探討，建議增列其他族群之闡述；有關族群組織設置部分，建議在不修改法律之前提下，以調和族群的角度加以探討，如設立「族群會報」等。

(四) 客家委員會：

有關客家基本法修正進度，客委會業將修正草案報請行政院審議中。

(五) 原住民族委員會：

本研究以系統性論述族群政策法制調適所面臨問題，並掌握最新文獻資料，相關政策建議可供未來政策推動參考。

(六) 文化部：

本研究所提「維繫族群主體性與生存發展條件」目標下，包含文化基本法及國家語言發展法等二法，建議加強說明此一歸類理由。

(七) 教育部：

- 1、為推動本土與原住民族語言教育，教育部將持續與原民會密切合作辦理各項工作；另為因應時代變遷，原住民族教育法亦將進行修法作業。
- 2、教育部刻正推動相關計畫協助新住民子女適應社會，並使國人認識新住民多元文化。

(八) 國家發展委員會意見：

- 1、本研究從族群平等與多元文化之價值，推導出三大總體性政策綱領，惟相關論述偏重權利保障，較欠缺與轉型正義、族群主流化之連結，請再予補強。
- 2、本研究根據前述三大總體性政策綱領，進一步整理出「維繫族群主體性與生存發展條件」等四大族群政策目標（第 36 頁），惟四大政策目標欠缺選定理由與依據，請再詳予說明。
- 3、依本研究期中報告審查意見有關司法判決對族群政策與法制實踐之影響部分，本期末報告第三章係以大法官釋憲結果為主要說明內容，請再酌予增補近年受各界關注之族群相關司法判決案例。
- 4、有關族群平等議題法制調適方向（第 77 頁），本研究以制定促進平等法為主要分析內容。本會 101 年度「政府施政措施落實多元族群主流化之研究」委託研究計畫所提，有關參考性別主流化分散立法經驗，將平等觀念融入各相關法律中之建議，請納入本研究分析方向。
- 5、有關自治議題法制調適方向（第 84 頁），本會 104 年度「我國族群發展政策之研究」委託研究計畫所提，有關參考劃定客家文化重點發展區之「軟性自治」建議模式，請納入本研究分析方向。
- 6、有關族群傳統習慣法制調適方向（第 90 頁），「（四）其他法規」部分列出水利法、礦業法等 10 項法律，惟均欠缺分析內容，請具體說明相關法制調適爭點。
- 7、第四章第二節針對族群間資源分配或爭議性議題，本研究針對非直接涉及族群間資源分配但涉及族群權益保障議題，係以工作權為探討內容（第 63-64 頁），惟研究發現為原住民部分受到高度保障，其餘族群權益與一般國人無異。審其問題屬性與分析結果，似不屬於本節「資源分配或爭議性議題」範疇，建議移列其他節。
- 8、第五章第二節有關族群語言法制部分（第 80 頁），國家語言發展法草案刻正研擬中，原住民族語言發展法草案業函送立法院審議。兩者立法進度不同，是否有適用上問題，請增列相關說明。
- 9、有關本研究「新住民」概念，研究團隊於「期中報告審查意見回應對照表」第十九項之說明（第 110 頁），指本研究係以「新移民」進行論述，惟查報告多數內容仍以「新住民」為主要用語，並參考政府現行用

語，本報告請一致以「新住民」為主要論述概念。

- 10、第六章第一節「研究發現與法律調適建議」部分，表 6-1 之法規時程建議表（第 96 頁）僅列出部分法規，部分法規時程與現行相關部會規劃之立（修）法進度不符，請補齊本研究所研提之法規項目，並檢視確認推動時程。
- 11、第一章第三節「研究方法與進度說明」部分（第 3 頁），考量本研究已屆期末，本節請以研究方法為主，並充實相關內容。另第五節「初步法制盤點與研究發現」提及：「將涉及原住民族、客家、新住民之法規表列如下表。另，新住民部分因涉及大陸配偶、外籍配偶、新移民等概念，另行表列。」（第 5 頁），經查遺漏相關列表，請予補齊。

#### 八、研究小組說明

研究團隊將依與會者及委託單位所提供建議進行檢視修正。

#### 九、主席結論

感謝各位學者專家及機關代表撥冗出席本次審查會，與會貴賓與相關機關所提意見，請研究團隊參酌修正研究報告。

#### 十、散會（下午 3 時 20 分）

## 附錄八：期末報告審查意見回應對照表

編號	審查意見	回覆修正情況說明
1	本研究在有限時程內完成法制盤點工作，並針對我國族群發展政策總體性目標與關鍵議題等研提具體架構，具參考價值。	感謝委員寶貴意見。
2	第五章有關法制調適方向部分，偏重原住民族群相關法規之探討，請參考其他族群重要法案近期修（立）法進度（如客家基本法修正作業等），適度納入分析內容。	感謝委員建議。誠如客委會出席委員所言，客基法之修正目前正報請行政院審議中。
3	第五、六章有關設立族群事務專責委員會之探討，建議先釐清組織定位與權責，再據以分析設置層級與型態。	本研究已於第二章中增加一節討論族群專責委員會（族群型代表性行政機關）之問題。
4	本研究所提「我國族群發展總體性政策與法制操作系統圖」（圖 3-1，第 36 頁），未能清楚對應研究發現及建議，建議加強其對應性之論述。	本研究已於第六章說明。
5	原住民族之定位與其他族群有別，各族群的基本法所展現的思維與規範亦不同，建議本研究就各族群基本法形成背景與發展方向進行整理；「原住民」與「原住民族」之概念及背景有其他差異性，本研究相關用詞請再審慎檢視調整。	本研究已於第二章族群型代表性行政機關與基本法一節中處討論原住民族（集體）與原住民（個人）之間的關連。
6	總統於 105 年 8 月 1 日向原住民道歉文中提及，我們有進步的原住民族基本法，但未獲得政府機關的普遍重視。建議本研究可對此一問題進行分析，俾助於相關子法立法推動工作。	有關原住民族基本法無法落實的問題，監察院曾於 2016 年提出調查報告，原民會亦於同年提出檢討報告。本研究已在第五章相關處對調適方向提出具體之方案，供未來修正時參酌。

7	<p>「族群」之定義各界觀點不同，所形成的分類亦有重新思考的空間。例如新住民之身分較屬暫時性，在臺長久定居後是否仍歸為族群之一，尚有不同見解，請再充實相關研究成果並加強說明。</p>	<p>誠如審查委員所言，新住民是否可被視為「族群」並列為台灣之第五大族群，引發眾多之討論。國發會過去之研究案，對此議題亦有不同之看法。此點已於第二章、第三節、「二、新住民的出現：第五族群？」中有所討論。</p> <p>本研究此處以問號方式，呈現論者對相關問題仍有不同的看法，並在內容處詳述原因。對此，本研究依委託單位之建議，仍然將新住民與移民署列入分析的一環。換言之，此處是依研究需要所做的操作型定義，而非對相關定性問題做出最終判斷。</p>
8	<p>外省族群尚非本研究探討重點，惟其語言、文化、生活習慣等，與其他族群仍存在差異性，建議本研究可審酌列為探討範圍。</p>	<p>本研究依國發會建議，以原住民族、客家、新住民為主要探討對象。考量研究期程與議題限制，尚難就其他族群法制面以外議題深入討論。</p>
9	<p>近來部分歐盟國家主張脫歐、美國總統川普勝選等國際情勢變化，顯示族群主流化有逐漸成為新興浪潮之趨勢。建議本研究可探討族群主流化指標，俾檢視族群意識與規範在政府部門落實情形。</p>	<p>有關族群主流化指標部分，委託機關已另案委託學者研究。</p>
10	<p>第五章我國族群法規調適方向僅著重在原住民族之探討，建議增列其他族群之闡述；有關族群組織設置部分，建議在不修改法律之前提下，以調和族群的角度加以探討，如設立</p>	<p>感謝委員建議，本研究已在第五章以及第六章納入此建言。</p>

附錄八：期末報告審查意見回應對照表

	「族群會報」等。	
11	有關客家基本法修正進度，客委會業將修正草案報請行政院審議中。	感謝委員之寶貴意見。
12	本研究以系統性論述族群政策法制調適所面臨問題，並掌握最新文獻資料，相關政策建議可供未來政策推動參考。	感謝委員的肯定。
13	本研究所提「維繫族群主體性與生存發展條件」目標下，包含文化基本法及國家語言發展法等二法，建議加強說明此一歸類理由。	感謝委員指正。關於提出文化基本法及國家語言發展法作為「維繫族群主體性與生存發展條件」目標係由焦點座談中專家發言歸納而來。  「文化基本法」應為「多元文化基本法」，也就是與族群事務有關的基本法，而語言為族群之文化生命，語言消逝族群文化亦隨之消亡，故兩者置於「維繫族群主體性與生存發展條件」目標下。
14	為推動本土與原住民族語言教育，教育部將持續與原民會密切合作辦理各項工作；另為因應時代變遷，原住民族教育法亦將進行修法作業。	感謝委員之寶貴意見。
15	教育部刻正推動相關計畫協助新住民子女適應社會，並使國人認識新住民多元文化。	感謝委員之寶貴意見。
16	本研究從族群平等與多元文化之價值，推導出三大總體性政策綱領，惟相關論述偏重權利保障，較欠缺與轉型正義、族群主流化之連結，請再予補強。	本研究已於第三章第一節補充說明。

17	本研究根據前述三大總體性政策綱領，進一步整理出「維繫族群主體性與生存發展條件」等四大族群政策目標（第 36 頁），惟四大政策目標欠缺選定理由與依據，請再詳予說明。	本研究已於第三章第一節補充說明。
18	依本研究期中報告審查意見有關司法判決對族群政策與法制實踐之影響部分，本期末報告第三章係以大法官釋憲結果為主要說明內容，請再酌予增補近年受各界關注之族群相關司法判決案例。	感謝委員指正，期末報告中已依相關脈絡加入適當章節中
19	有關族群平等議題法制調適方向（第 77 頁），本研究以制定促進平等法為主要分析內容。本會 101 年度「政府施政措施落實多元族群主流化之研究」委託研究計畫所提，有關參考性別主流化分散立法經驗，將平等觀念融入各相關法律中之建議，請納入本研究分析方向。	感謝委員建議，本研究已在第五章第一節增加相關討論。
20	有關自治議題法制調適方向（第 84 頁），本會 104 年度「我國族群發展政策之研究」委託研究計畫所提，有關參考劃定客家文化重點發展區之「軟性自治」建議模式，請納入本研究分析方向。	感謝委員建議，本研究已在第五章第三節增加相關討論。
21	有關族群傳統習慣法制調適方向（第 90 頁），「(四) 其他法規」部分列出水利法、礦業法等 10 項法律，惟均欠缺分析內容，請具體說明相關法制調適爭點。	感謝委員建議，本研究已在第五章第四節增加相關討論。
22	第四章第二節針對族群間資源分配或爭議性議題，本研究針對非直接涉及族群間資源分配但涉及族群權益	感謝委員指正，已依建議移除。

	保障議題，係以工作權為探討內容（第 63-64 頁），惟研究發現為原住民部分受到高度保障，其餘族群權益與一般國人無異。審其問題屬性與分析結果，似不屬於本節「資源分配或爭議性議題」範疇，建議移列其他節。	
23	第五章第二節有關族群語言法制部分（第 80 頁），國家語言發展法草案刻正研擬中，原住民族語言發展法草案業函送立法院審議。兩者立法進度不同，是否有適用上問題，請增列相關說明。	誠如委員所言，此處所列之兩項法律立法進度不同。唯根據 2016 年監察院之報告，國家語言發展法與原住民族語言發展法的立法單就學理而言確實具有先後性。唯就保障之必要性來看，有鑑於原住民族語言的瀕危，後者明顯應優先於前者。本研究已在相關處增補相關討論。
24	有關本研究「新住民」概念，研究團隊於「期中報告審查意見回應對照表」第十九項之說明（第 110 頁），指本研究係以「新移民」進行論述，惟查報告多數內容仍以「新住民」為主要用語，並參考政府現行用語，本報告請一致以「新住民」為主要論述概念。	本研究已通盤審視，除闡述新住民概念發展的歷史之外，統一以目前通用之「新住民」概念來進行表述。
25	第六章第一節「研究發現與法律調適建議」部分，表 6-1 之法規時程建議表（第 96 頁）僅列出部分法規，部分法規時程與現行相關部會規劃之立（修）法進度不符，請補齊本研究所研提之法規項目，並檢視確認推動時程。	因各機關考量重點且擬定之立法期程並不相同，為避免爭議，本研究已將該表刪去。
26	第一章第三節「研究方法與進度說明」部分（第 3 頁），考量本研究已屆期末，本節請以研究方法為主，並充實相關內容。另第五節「初步法制	已修改第一章第三節。原有列相關法規表，但期中報告審查會議建議法規目錄與條約附錄佔篇幅可以移除，故不再列入。

我國推動族群發展政策之法制盤點與調適

	<p>盤點與研究發現」提及：「將涉及原住民族、客家、新住民之法規表列如下表。另，新住民部分因涉及大陸配偶、外籍配偶、新移民等概念，另行表列。」(第5頁)，經查遺漏相關列表，請予補齊。</p>	
--	---	--