

# 原住民籍立法委員的代表取向與問政行爲： 1993-2008 之法律提案內容分析\*

包正豪\*\*

## 《本文摘要》

自代議政治興起，代表角色定位的理論與爭議便如影隨形，與民主政治的發展相始終。在規範面，普遍認知代表應當以國家整體利益為優先，但在實務面，民選代表的政治生命之延續仰賴選舉連任與否，因此其角色會擺盪在極端的選區利益代理人 and 極端的全國利益受託者之間。而以台灣為個案之相關研究，則普遍發現立委在國會當中的立法與選區服務，都有連任的選舉考量，而較傾向扮演選區利益的代理人。不過前述研究發現，均是以立法委員整體作為研究對象所得出的。有鑑於此，本文嘗試延伸既有研究成果，聚焦於我國國會結構當中特殊的功能性代表設計，即原住民籍立委，以其代表取向與問政行爲為研究對象，透過實證資料的分析，來探討渠等的代表型態是泛原住民族群取向、選區取向，抑或是特定族群取向？並與原住民立委選舉制度的未來改革方向做初步的連結討論。同時，也將探討代表型態對於渠等的問政行爲有何政治影響？

研究發現指出：

1. 原住民籍立法委會受到選舉競爭影響，傾向積極回應選民利益。但這個「選民」並非「選區選民」，而是廣義的「原住民選民」。換言之，是以泛原住民族群的整體代表自居。這突顯現行選區劃分的荒謬與不實際，而與原民社會脫節。因此，現行憲法增修條文中對於原住民選區劃分的規定有修正之必要。
2. 原住民事務行政層級的提升，以及原住民運動轉型為民族運動，是刺激立委立法積極度與引導立法提案方向的最重要因素。

\* 本文初稿發表於國立暨南國際大學公共行政與政策學系所主辦之「2008 台灣政治學會年會暨學術研討會」，南投：2008 年 11 月 22-23 日。

\*\* 淡江大學全球化政治與經濟學系助理教授。E-mail: 129456@mail.tku.edu.tw。

3. 原住民立委所屬的選區與政黨對其提案內容性質與數量有相當程度影響。山地原住民與無黨團結聯盟（含無黨籍）立委立法積極度最高。
4. 個別立委之間的立法積極度差異極大，排名前十者之提案量佔總數的 93.3%。而渠等之提案內容側重於原住民教育、原住民地區經濟建設、原住民自治權利、原住民土地所有權及自然資源管理權，以及回饋與補償等五個類目。

關鍵詞：原住民、立法委員、代表取向、問政行爲

## 壹、前言

近代民主政體，由於廣土衆民、聚議艱難，難以仿效古雅典城邦式的直接民主，故而有「代議民主」的興起，而成爲近代民主政體的常態。所謂「代議民主」，指涉的是人民不直接參與政策的形成，而是透過定期選舉代表，組成議會或政府，而後人民「委託」所選出的代表來行使職權。由於「代表」象徵人民的付託，代議機關因此成爲現代憲政民主國家取得政治權力正當性的主要根由（張福建與劉義周 2002, 119）。然而正因爲代表係受人民付託行使職權，於是有關代表角色定位的理論與爭議便如影隨形，與民主政治的發展相始終。<sup>1</sup> 事實上，早在 18 世紀末期，英國政治哲學家 Edmund Burke 便觸及這個問題，而將代表區分爲兩種：反應選區選民要求與訓令的代理人 (a representative delegate of his constituents) 和本著自身理性進行獨立判斷的國家整體利益受託者 (a trustee who is allowed to exercise independent judgment to seek the best course of action for the nation as a whole)，而 Burke 主張，代表的角色應當爲後者（張福建與劉義周 2002, 128-131；盛杏媛 2005, 3）。

就實證經驗而言，Burke 的主張近乎理想，而不存在於現實世界之中。縱使在規範面，認知到代表應當以國家整體利益爲優先（張福建 1999, 123），但在實務面，民選代表的政治生命之延續仰賴選舉連任與否，因此其角色會擺盪在極端的選區利益代理人和極端的全國利益受託者之間 (Pitkins 1967, 209-240)。而以台灣爲個案之相關研究，則普遍發現我國立法委員在國會當中的立法與選區服務，都有連任的選舉考量（張福建與劉義周 2002；盛杏媛 1999；2000；2005；黃秀端 1994；蔡佳泓 1996），而較傾向扮演選區利益的代理人。不過前述研究發現，均是以立法委員整體作爲研究對象所得出的。有鑑於此，本文嘗試延伸既有研究成果，聚焦於我國國會結構當中特殊的功能性代表設計，即原住民籍立法委員，以其代表取向與問政行爲爲研究對象，透過實證資料的分析，來探討原住民籍立法委員的代表型態是泛原住民族群取向、選區取向，抑或是特定族群取向？並與原住民籍立法委員選舉制度的未來改革方向做初步的連結討論。同時，也將探討原住民籍立法委員的代表型態對於渠等的問政行爲有何政治影響？

## 貳、研究架構與研究方法

基於憲法對少數民族的保護精神，在國會議員選舉制度的設計上，係將台灣地區原住

<sup>1</sup> 有關代表角色定位的理論與爭議，國內學者張福建（1998）、張福建與劉義周（2002）已有專文探討。煩請參閱該文，於此不再贅述。

民區分為平地原住民及山地原住民兩類，而分別保障三名國會議員名額，由原住民籍參選人依其所屬身分，自由競爭選舉而產生。換言之，現行制度是已保障當選人數與限定當選人身分的方式來保障原住民的政治參與權利。<sup>2</sup> 就現行平地原住民與山地原住民身分認定而言，係沿襲日治時期對原住民的行政劃分方式與區域，以居住地區為分野，將居住於原有「蕃地」（現行原住民鄉）的原住民認定為山地原住民，而居住於普通行政區的原住民則被認定為平地原住民。<sup>3</sup> 然而這樣的身分認定與保障政治參與的制度設計，卻未能正視台灣地區原住民族並非單一族群的現實。弔詭的是，官方早於 1954 年就依據歷史、文化、血統等區分，明白承認台灣原住民至少區分為九族。更遑論於 1980 年代原住民族正名運動興起後，官方已經承認原住民至少有 14 族的具體事實。<sup>4</sup> 換言之，在現行政治體系下，原住民族被視為一個集體，政府僅沿襲過往統治經驗及便利，人為地將其劃分為山地與平地原住民。在制度化的政治參與領域，刻意模糊原住民內部族群差異的現實。雖然在文化與社會領域，坦然承認原住民的族群多樣性，但這樣的劃分也分化了原住民的泛族群認同與和諧（孫大川 2000, 114）。

有鑑於此，為求原住民族政治代表性 (aboriginal representation) 的有效呈現，原住民智識菁英及相關領域學者開始反省與檢討原住民制度性政治參與設計，於是有「山地、平地身分合一」的原住民立委選區改制的討論（潘春義 2002）。而因為現行山地原住民與平地原住民的選區劃分，導致具有人口數量優勢的原住民族群，如泰雅、阿美、排灣、布農等族的長期寡佔席次，甚至有原住民智識菁英及學者主張每一官方承認原住民族群，都應保障一席的主張（施正鋒 2005, 176）。只是，台灣地區現有原住民族人口數僅佔全國人口數的 2.13%，而國會席次比例則為 5.31%，就代表性而言，已經有 2.5 倍的超額代表問題。若依前述主張之制度設計，在其他條件不變下，原住民族國會席次比例將躍升為 8.85%，超額代表問題惡化為 4.2 倍。衡諸政治現實，顯有困難。

就理論而言，誠然保障名額的制度設計可以增進整體利益 (Chwe 1999, 85-97)，但制度設計的內涵可以是要滿足泛少數族群在整體社會的代表性，或者是讓各少數族群至少有各自獨立的代表 (Kymlicka 1998, 116-17)。而就是否一定要有獨立族群代表問題，亦有學

<sup>2</sup> 原住民籍立委之保障名額，依國會議員應選總額變化，而迭有變更，但平地原住民與山地原住民分配相同名額和限定當選人身分之保障模式，則未曾改變。

<sup>3</sup> 台灣省政府於 1954 年以行政命令方式確認山地行政區中原住民的範圍。1956 年台灣省政府頒訂平地山胞身分認定辦法，確認普通行政區原住民的範圍與身分認定方式。自此以後，平地原住民與山地原住民的身分區分便正式制度化而沿襲至今。

<sup>4</sup> 1954 年內政部依台灣省文獻會之建議核定，原住民族被區分為泰雅、賽夏、布農、曹（現稱鄒）、魯凱、排灣、卑南、阿美、雅美（現稱達悟）等九族。2001 年至 2008 年間，邵、噶瑪蘭、太魯閣、撒奇萊雅、賽德克等族分別為行政院所核定承認為獨立族群。

者研究指出，問題關鍵不在於是否出身於該族群，而是族群民衆是否能夠與代表相連結，同時擁有影響議題設定的能力 (MacManus and Bullock 1985, 766)。然而就台灣現狀而言，現行制度確實出現原住民族群內的人口優勢族群寡佔國會席次的問題。但討論制度改革之前，應當先釐清寡佔現象的政治影響。透過實證研究來檢證，這些族群代表是否只關心所屬族群利益，或是能夠站在泛原住民族的整體立場上，替所有原住民發聲。換言之，問題關鍵在於釐清原住民籍立委係為泛原住民族代表，還是特定族群代表？若為前者，依最小變動原則，現制或可不變。若為後者，則顯然現制無法滿足保障少數族群之初衷，應適度改革調整。有鑒於此，釐清原住民籍立委之代表性，實為討論原住民立委選舉制度改革之前提。

然而，欲檢證原住民籍立委係為泛原住民族或特定原住民族群代表，若直觀地以身分別區分，恐失之偏頗，而應詳究其問政所持之立場與實際行爲，視其如何回應選區利益。但立委的問政行爲範疇極廣，舉凡制度內的質詢權行使、法律提案、臨時提案（非立法性質之建議案），以及制度外的專書論著、報紙民意論壇之投稿、公聽會舉辦、受媒體訪談發言或自行舉行記者會等等，皆可被視為問政行爲的一部分。若全數納入討論範圍，或有研究失焦的疑慮。此外，在國會全面改選以前，國會立法行爲為國民黨所主導，立委僅扮演合法化決策的橡皮圖章的角色（盛杏媛 1997a, 23；1997b, 39），僅在質詢部分留給立委個人一些揮灑的空間。所以，過去有關立委問政行爲的研究，主要聚焦於質詢權行使部分，透過對質詢內容的了解與分析，來釐清國會議員的問政立場與關注焦點（王精誠 1985；林妙津 1990；張仁敦 1984；陳東達 1991；歐陽翠鳳 1992；蕭新煌 1984；韓健豪 1990）。

這些有關立委質詢內容的研究，基本上可區分為三大類，一是以質詢議題為主軸，將研究範圍內所有立委的相關質詢獨立出來，進行研究。如蕭新煌（1984）聚焦農業質詢、張仁敦（1984）探討勞工問題、歐陽翠鳳（1992）研究婦女議題。第二類是以立委身分做區隔，試圖釐清具備特定身分的立委的質詢問政行爲，並為其問政方向歸類，如韓健豪（1990）以「黨外」立委和陳東達（1991）以原住民籍立委和省議員作為研究對象。第三類則是以全體立委為研究對象，並試圖描繪立委的整體問政方向，如王精誠（1985）和林妙津（1990）等兩篇。

前述三類研究中的第二類（特定身分）與第三類（全體立委）研究，除研究對象範圍的大小異外，其基本研究邏輯的差異不大。均係透過對立委質詢內容的分類，利用次數分配的統計數字呈現，區辨出個別立委所著重的問政方向。而後更進一步地，以政黨屬性、性別、產生方式（國會未全面改選前之資深與增額的區分）、省籍、教育背景等變數將立委分割為不同屬性的集群，而後依循前述次數分配的統計技術，描述各屬性集群所著

重的問政方向。換言之，是類研究的主要貢獻，在於描繪立委問政方向的輪廓，讓後學對立委問政行為有所認識。

至於第一類研究的研究角度，則與後兩者不同。是從議題本身出發，主要在於釐清關心所研究議題（如農業、勞工、婦女等）的立委是哪些？側重的，仍是描繪立委問政方向的輪廓，只是這個問政方向被研究者界定為某特定議題。其中較獨特的是，蕭新煌（1984）的研究，除前述描述性研究成果外，同時還依據議題相關政策的發展時間序列，檢視重要事件前後，立委對議題相關政策所提出質詢的次數與內容取向的改變情形，據而探討國家政策（與研究議題相關者）的變遷情形。

檢視國內相關研究，研究邏輯與本論文較為類似的，應該是第一類（特定議題）與第二類（特定身分）研究。無論是否為該論文之解釋焦點，此兩類研究都觸及同性質的研究假設與驗證，即為特定身分立委應該較關心與該身分有關之政策議題。譬如原住民籍／女性／農業／勞工背景之立委，應會比較關心原住民／婦幼／農業／勞工之權益或相關政策。而其研究成果也確實提醒我們，立委的身分背景差異，與其行使質詢權的內容取向有某種程度的相關（張仁敦 1984；陳東達 1991；歐陽翠鳳 1992；蕭新煌 1984）。

不過，立委的質詢權在法律上缺乏強制約束效力，僅有「間接監督」政府施政的效果，或是某種程度督促政府對某些問題採取新政策、新措施的功能（林嘉誠 1982, 52-54；蕭新煌 1984, 58-59）。事實上，立委問政行為當中，政治意涵最強，且最具潛在政策實踐可能性的，卻是法律提案行為。<sup>5</sup>縱使國內相關實證研究，已經將立委問政行為當中，質詢權行使的部分做了系列性的探討，但到目前為止，國內社會科學相關研究裡，還沒有真正有關立委法律提案的實證研究出現。

有關國會議員代表行為的研究，自 1960 年代受到行為主義崛起的影響，研究焦點自過往重視國會本身功能與制度的規範性研究而轉置於國會議員的角色行為研究，嘗試釐清國會議員的個人因素（諸如其角色、態度、目的、背景、選區因素等）對其代表行為的影響，而於 1970 年代起，以美國國會為研究對象的研究成果相當豐碩。<sup>6</sup>相關研究結果指出，國會議員對於選區利益相當敏感，一但感受到選區的利益，將有所回應 (Hall 1987; 1996)。Eulau 與 Karpis(1978, 55-72) 則指出代表除了政策回應 (policy responsiveness)，還有服務回應 (service responsiveness)、利益分配回應 (allocation responsiveness)，以及形式回應 (symbolic responsiveness) 等其他成分，而其中國會議員大多數的回應（特別是政策立法部分）都是形式回應。積極提案，只爲了要向選民顯示他們勤於執行代表的任務。雖

<sup>5</sup> 這裡指稱潛在政策實踐可能性，係因爲立委提出法律案仍須國會三讀通過，方爲法律。

<sup>6</sup> 國會研究之相關文獻整理，請參閱盛杏媛 (1997b)，該文有詳盡之探討。

然，這種回應極可能是不負責任的 (irresponsible)，<sup>7</sup> 但無論如何，觀察開發中國家國會議員的代表行爲發現，形式的立法參與，短期或許僅帶來少量實質結果，但長期觀點則顯示，這些形式性的參與可能對政治體系產生刺激，且造成民衆的廣泛注意，而最終產生實質的立法結果（盛杏媛 1997b, 44）。因此，即便我國立法院內原住民籍立委的法律提案也可能是一種表態式的政策形式回應，但仍可透過對這些立法參與的研究剖析，來釐清國會議員是項行爲所要回應的選區利益，並觀察渠等參與對政治體系所產生的刺激爲何。

所以，首先是爲了進行探索性的研究，補齊前人忽略之處。其次是爲求研究聚焦，本研究將選擇對原住民籍立委之法律提案內容，架構前述基本研究邏輯：特定身分立委應該較關心與該身分有關之政策議題，然後以內容分析法來進行實證分析。然而，我國立法院雖自 1972 年起即有原住民籍立委當選，但 1993 年第二屆立委選舉以前，原住民籍立委清一色爲國民黨籍，且其立法行爲受到國民黨主導（盛杏媛 1997a, 23），較不能看出立委個別態度。因此，本研究捨棄 1993 年以前的研究資料，而聚焦討論國會全面改選後（第二屆立委迄今）的原民立委的立法行爲。

此外，法律提案依據提案身分之不同，就個別委員而言，可區分爲主提案人和連署提案人兩類。就對立法院的一般觀察而言，爲維持相對和諧的互動關係，立委彼此間相互連署對其本身無利益衝突之法律案以便成案的情形並不少見，故身分爲連署提案人的法律案，或較不能展現其真正立場。再考慮此點，本研究的資料範疇將進一步限縮爲自 1993 年（第二屆立法院第一會期，1993 年 2 月 1 日，國會全面改選後）迄今（第七屆立法院第一會期 2008 年 7 月 18 日），原住民籍立委以主提案人身分所提出之法律案。

就分析單元而言，自 1993 年迄今，歷屆原住民籍立委累計共有 655 次法律提案行爲，可分爲 363 項提案，而涵蓋 233 項法律。但每項法律提案所牽涉的法條數量差異甚大，有單獨修訂、增訂或刪除某條某款，亦有擬定整部法律條文近百條者。由於同一法律提案內之各條文可能牽涉到不同性質的權益，故有必要以個別條文作爲分析單元，以俾清楚呈現立委的實際問政行爲取向。準此，前述 655 次法律提案行爲，累計共有 7,848 次條文變動。

## 參、原住民籍立委的代表取向

在進行原住民籍立委代表取向的整體分析之前，本研究將先釐清原住民族政治資源分配問題。由表 1 可以清楚看出，自第二屆開始到第七屆，阿美族佔所有原住民立委總數

<sup>7</sup> 國會當中多數決的議決方式，使個別立委能夠輕易逃避法案不被通過的責任，但積極提案卻可以向選民表態，誇耀自身的認真與關心選區利益。因此，積極提案未必等同於實質回應。

的 46.9%，其次是泰雅族的 36.7%。單是這兩族就囊括 83.7% 的立委名額。至於剩下的名額，則是由排灣族 (10.2%)、卑南族 (4.2%)、布農族 (2.0%) 分享。而在政黨屬性部分，國民黨籍者佔總數的 57.1%，親民黨籍者為 14.3%，二者合併計算來看，屬泛藍陣營之比例為 71.4%。民進黨籍者僅有 12.2%，甚至略遜無黨團結聯盟與無黨籍累計的 16.4%。換言之，就表 1 的數據可以得出初步結論，就現況而言，憲法所保障的原住民族政治資源（立委席位）係由阿美和泰雅兩族寡佔。至於政黨勢力分佈，以國民黨為主體的泛藍陣營，始終在原住民政治領域擁有絕對優勢。<sup>8</sup>

表 1 第二至七屆原住民籍立委基本資料

			第二屆	第三屆	第四屆	第五屆	第六屆	第七屆	合計
性別	男性	個數	6	6	8	8	6	5	39
		直 %	100.0	85.7	88.9	80.0	60.0	71.4	79.6
	女性	個數	0	1	1	2	4	2	10
		直 %	0.0	14.3	11.1	20.0	40.0	28.6	20.4
選區	山地原住民	個數	3	3	4	4	4	3	21
		直 %	50.0	42.9	44.4	40.0	40.0	42.9	42.9
	平地原住民	個數	3	3	4	4	4	3	21
		直 %	50.0	42.9	44.4	40.0	40.0	42.9	42.9
	全國不分區	個數	0	1	1	2	2	1	7
		直 %	0.0	14.3	11.1	20.0	20.0	14.3	14.3
政黨	國民黨	個數	5	5	5	4	5	4	28
		直 %	83.3	71.4	55.6	40.0	50.0	57.1	57.1
	民進黨	個數	0	1	1	1	2	1	6
		直 %	0.0	14.3	11.1	10.0	20.0	14.3	12.2
	親民黨	個數	0	0	1	3	2	1	7
		直 %	0.0	0.0	11.1	30.0	20.0	14.3	14.3
	無黨團結聯盟	個數	0	0	0	2	1	1	4
		直 %	0.0	0.0	0.0	20.0	10.0	14.3	8.2
	無黨籍	個數	1	1	2	0	0	0	4
		直 %	16.7	14.3	22.2	0.0	0.0	0.0	8.2

<sup>8</sup> 親民黨係於 2000 年成立，故於第二與第三屆立委期間，並無親民黨籍原民立委席次。而民進黨雖早於 1986 年即成立，但首位民進黨籍原民立委係於第三屆立委期間以全國不分區代表形式當選。

表 1 第二至七屆原住民籍立委基本資料（續）

		第二屆	第三屆	第四屆	第五屆	第六屆	第七屆	合計
泰雅族	個數	2	3	4	4	3	2	18
	直 %	33.3	42.9	44.4	40.0	30.0	28.6	36.7
布農族	個數	0	1	0	0	0	0	1
	直 %	0.0	14.3	0.0	0.0	0.0	0.0	2.0
族群別 排灣族	個數	1	0	1	1	1	1	5
	直 %	16.7	0.0	11.1	10.0	10.0	14.3	10.2
卑南族	個數	0	0	0	0	1	1	2
	直 %	0.0	0.0	0.0	0.0	10.0	14.3	4.1
阿美族	個數	3	3	4	5	5	3	23
	直 %	50.0	42.9	44.4	50.0	50.0	42.9	46.9

資料來源：國立政治大學選舉研究中心歷屆公職人員選舉資料庫，由筆者自行整理完成。

在確認政治資源寡佔的現實後，為定位原住民籍立委的代表取向，將建立一系列之假設，並進行逐項驗證。首先為釐清原住民籍立委本身所屬族群是否會影響其法律提案內容，本研究建立假設一：「原住民籍立委傾向提出偏好其所屬特定族群之法律條文」。特定族群之法律的定義為：該法律條文內有出現特定族群字樣者。<sup>9</sup> 檢證步驟則以歷屆委員族群別和特定族群法律條文進行交叉分析。有相合者，即認定該項提案符合定義，而後累計是類提案條文次數佔該委員所有提案數的百分比。不過，自下表 2 的數據顯示，全部 7,848 次法律提案條文當中，並無任何符合特定族群法律案定義的提案。因此，無需進行交叉分析，便可證明上述假設一不成立。換言之，就現狀而言，原住民籍立委本身所屬族群並不會影響其法律提案內容。

表 2 特定與非特定族群法律條文次數分配

	次數	百分比
特定族群法律條文	0	0.0
非特定族群法律條文	7848	100.0
累計	7848	100.0

資料來源：立法院，由筆者自行整理完成。

<sup>9</sup> 以內政部於 1954 年核定的九族為判準，主因在於符合研究範圍定義的法律提案時間橫跨 15 年 (1993-2008)，族群正名卻為 2000 年以後陸續發生。若以最新族群區分來定義，將導致偏誤。

雖然假設一已被證明不成立，指稱原住民籍立委即為泛原住民族群代表卻仍屬斷言。根據國內學者盛杏媛（2001；2005）對立委代表角色的研究指出，由於競選連任的考量、在立法與決策上的無力感、有限資源的競逐，和政黨惡性競爭的多重原因影響下，絕大多數的立委著重於選區代表的角色，積極扮演選區民衆意見與利益的代言人。誠如前開討論，現行原住民立委選舉區域係劃分為山地原住民及平地原住民等兩個選區，而選區內各原住民族均有分佈，原住民籍立委有可能因為擔心流失非本身所屬族群的選票，而避免提出偏好自身所屬族群的法律案。但倘若山地原住民籍立委傾向提出偏好山地原住民的法律案，亦或是平地原住民籍立委傾向提出偏好平地原住民的法律案，則原住民籍立委仍屬特定利益代表。只是這個特定利益係為山地與平地的分野。

因此，本研究建立假設二：「原住民籍立委傾向提出偏好其所屬選區選民的法律條文」。是類法律之定義為：該項法律條文內容涉及特定選區之選民利益，而與提案立委本身所屬選區一致。<sup>10</sup>

表 3 法律條文內容是否偏好特定選區次數分配

	次數	百分比
法律條文內容有偏好特定選區	8	0.1
法律條文內容無偏好特定選區	7840	99.9
累計	7848	100.0

資料來源：同前表。

就表 3 數據顯示，符合定義之法律條文數僅有 8 筆，佔全部提案數的 0.1%。是項數據實難支持假設二：「原住民籍立委傾向提出偏好其所屬選區選民的法律條文」成立。經詳細檢視該 8 筆資料（請見下表 4），分別涉及地方制度法第 33 條第 3 項之無山地鄉之縣市僅保障平地原住民縣市議員及鄉鎮市民代表名額的規定、第 33 條第 5 項山地與平地原住民縣市議員員額分別計算規定，和第 57 條第 2 項之山地鄉鄉長資格限定。第 33 條第 3 項之主要修正方向為無山地鄉的縣市之原住民縣市議員及鄉鎮市民代表保障名額計算基準改為平地與山地合併計算，同時取消是類保障名額之身分劃分，允許山地原住民亦可當選無山地鄉的縣市之原住民縣市議員或鄉鎮市民代表。第 33 條第 5 項之修正方向則為，避免不當且錯誤區分限制參政權利，爰參照直轄市的規定廢除山地和平地的區分。而第 57 條第 2 項修正方向，則是取消山地鄉鄉長限定由山地原住民出任的規定，而擴及所有原住

<sup>10</sup> 因全國不分區立委無特定選區，故假設二排除全國不分區原住民立委之提案。

民均可。<sup>11</sup> 換言之，都是去除山地與平地原住民之間的身分區別，以確保原住民參政權。

表 4 內容符合偏好特定選區之法律條文

屆數	所屬選區	提案立委	法律條文名稱	影響權益對象
4	山地原住民	高揚昇	地方制度法第 33 條文修正	山地 / 平地
5	山地原住民	瓦歷斯貝林	地方制度法部分條文（第 3、33、57 條）修正	山地 / 平地
6	山地原住民	孔文吉	地方制度法第 33 及 57 條文修正	山地 / 平地
6	山地原住民	林春德	地方制度法第 33 及 57 條文修正	山地 / 平地
6	山地原住民	高金素梅	地方制度法第 33 及 57 條文修正	山地 / 平地
6	平地原住民	廖國棟	地方制度法第 33 及 57 條文修正	山地 / 平地
6	平地原住民	林正二	地方制度法第 33 及 57 條文修正	山地 / 平地
6	平地原住民	陳瑩	地方制度法第 33 及 57 條文修正	山地 / 平地

資料來源：同前表。

由於假設二的不成立，證明即便是在選舉壓力下，原住民籍立委的問政立場仍然不被侷限於所屬選區利益。一個可能的解釋是，雖然原住民立委選區依身分別被劃分為山地與平地兩個選區，但因時代變遷及生活方式改變，原住民移出原籍的情形相當普遍，而有山地與平地原住民混居之情形，導致不同選區者之間的相關動員可能性極高，會相互影響彼此拉票，而促使原民立委問政不傾向選區利益，而是原住民族整體利益。這樣的發展，直接動搖現行以山地原住民和平地原住民劃分台灣地區原住民族的政治參與制度的存在合理性。不過這樣的推論仍有漏洞。既然現狀下原住民籍立委的問政立場能不被所屬選區的利益侷限，那麼是否存在一種可能性，就是原住民立委的問政行爲，其實根本就與原住民族的權益無關？為檢證此一可能性，本研究將進一步建立假設三：「**原住民籍立委傾向提出偏好原住民權益的法律條文**」。透過交叉分析來檢證原住民籍立委所提出的法律提案內容是否與原住民權益相關。<sup>12</sup>

<sup>11</sup> 第五屆原民立委瓦歷斯貝林所提地方制度法部分條文修正，其中對於第 57 條第 2 項之修正，除取消山地鄉長限由山地原住民出任之限制外，並提案修正原山地鄉稱呼改為「原住民鄉」，以符合憲法增修條文之修正規定。不過，第六屆任期內由孔文吉等 6 位原民立委所提之地方制度法第 33 及 57 條文修正之第 57 條第 2 項修正部分，則未有山地鄉為原住民鄉之同樣修正。

<sup>12</sup> 與原住民權益相關的法律提案定義為：該項法律提案內容有指涉原住民、平地原住民、山地原住民等字樣，且確實影響指涉對象實質權益者。所謂實質權益，舉例而言，現行野生動物保育法第 21 條之 1 之規定，當原住民基於傳統文化或祭儀而獵捕、宰殺或利用野生動物時，將排除同法第 17 條之 1、第 18 條之 1，以及第 19 條之 1 之處罰與限制規定之適用。然第七屆孔文吉委員提案修正原條文，增列「自用」因素，納入前項所提之處罰與限制規定之排除適用，即在

表 5 所屬選區與所提法律條文是否與原住民權益有關

是否權益相關	選區			總計	
	山地原住民	平地原住民	全國不分區		
有關原住民權益	個數	2009	1532	442	3983
	橫百分比	50.4	38.5	11.1	100.0
	直百分比	72.0	46.0	25.6	50.8
	調整後殘差 <sup>13</sup>	28.00	-7.27	-23.68	
無關原住民權益	個數	780	1800	1285	3865
	橫百分比	20.2	46.6	33.2	100.0
	直百分比	28.0	54.0	74.4	49.2
	調整後殘差	<b>-28.00</b>	<b>7.27</b>	<b>23.68</b>	
總計	個數	2789	3332	1727	7848
	橫百分比	35.5	42.5	22.0	100.0

資料來源：同前表。

自上表 5 的數據顯示，全部原住民籍立委總共提出 7,848 次法律條文提案，其中有 50.8% 的法律條文是直接與原住民權益相關的，其餘 49.2% 則否。<sup>14</sup> 從這個數據可知，假設三基本上成立，原住民籍立委相對重視原住民權益。進一步來看，平地原住民立委之法律提案條文當中有 46.0% 與原住民權益相關，山地原住民立委之法律提案與原住民權益相關者為 72.0%，全國不分區者，則僅有 25.6% 的法律提案條文與原住民權益相關。進一步檢視數據，可以發現山地原住民立委的提案與原住民權益之間的顯著程度最高，調整後殘差值高達 28.00，而全國不分區立委與山地原住民立委提案的方向相反，調整後殘差值為 -23.68。換言之，身分為全國不分區的原住民籍立委，在法律提案上，較傾向整體利益。至於平地原住民立委提案與原住民權益之間的顯著程度，方向性與全國不分區一致。調整後殘差值為 -7.27。就這項數據顯示，相對於山地原住民立委，平地原住民立委的法律提案並未特別傾向原住民族之利益。

衡諸上述檢驗，可以發現區域選出的原住民籍立委較全國不分區選出者，更傾向提出

原住民對野生動物之利用權利上有所變更擴張，即被本研究視為影響實質權益。

<sup>13</sup> 調整後殘差用於交叉分析表格，可由其絕對值來判讀，舉凡調整後殘差之絕對值大於 1.96 者（實務上有以 2 取代 1.96 者，以方便使用），即表示該交叉分表格數據顯著異於全體值，顯非隨機造成之結果。同時調整後殘差值彼此間可以比較，數值愈大者，表示顯著性愈高。至於調整後殘差之正負號，則可供觀察方向，正號表示正面相關，負號則表示負面相關。

<sup>14</sup> 此處有關原住民權益者，係將與泛原住民族權益、山地原住民特定權益、平地原住民特定權益等相關條文合併為一類，其他無關者成另一類。

與原住民權益相關的法律提案。針對這樣的發現，一個可能的解釋是，全國不分區立委是政黨勢力分配下的產物，無需直接面對選民，但區域選出者，基於選票的壓力，必須直接回應選區的利益。但這個可能解釋，卻又與本研究之假設二的驗證結果有衝突。在前開假設二的驗證過程當中，已經證明原住民籍立委並未特別傾向提出偏好其所屬選區的法律案。所以當下面對的弔詭是，原住民籍立委一方面不會因為選區劃分的關係而傾向提出偏好所屬選區利益的法案，另一方面卻又因為選舉壓力而提出與原住民權益相關的法律案。

前開討論已經確定，原住民籍立委的代表取向和既有研究成果發現略有差異。如前文所述，國內相關研究普遍認為台灣立法委員的代表取向是在全國整體利益信託者與選區利益代理人之間擺盪，但因為選舉連任壓力而較傾向扮演後者的角色。但就本研究發現，原住民籍立委雖然受到選舉競爭的影響，會傾向積極回應選民利益。但這個「選民」並非選舉制度內的「選區選民」，而是廣義的「原住民選民」。因此，原住民籍立委的問政行為確實受到選舉競爭的影響。有直接選舉競爭壓力者，會比較積極回應選民的利益。但在現行制度下，原住民籍立委並不侷限於自身所屬的族群利益，甚至不受到山地和平地原住民的選區劃分限制，反而傾向以泛原住民族群的整體代表自居。這樣的現象，突顯出現行以平地 and 山地原住民身分別區分選區的荒謬與不實際，乃至於與原住民社會的脫節。

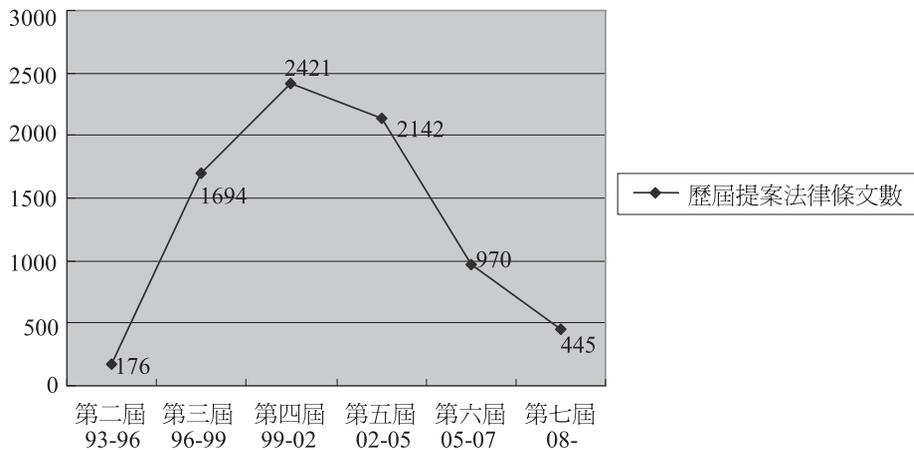
## 肆、歷屆法律條文提案數量的長期趨勢分析

在確認原住民立委的代表取向，是扮演泛原住民族群代表的角色時，對其具體問政行為的分析，可以協助勾勒出他們所認知到的原住民族發展所需的政策方向。

從 1993 年到 2008 年 7 月中，立法院的原住民立委總共提出 7,848 條法律條文。由圖 1 可以看出，這 15 年來立法委員的提案條文數量有相當大的變化。第二屆僅有 176 條法律條文被提出，之後於第三屆陡然暴升到 1,694 條，而於第四屆達到高峰，共有 2,421 條法律條文在該屆被提出。第五屆基本上維持與第四屆相同的水準（2,142 條）。但於第六屆開始劇烈下滑到 970 條。至於第七屆僅計算一個會期，目前有 445 條法律條文被提出審議。

回顧過去台灣原住民相關政治事務的發展歷程，1996 年是台灣原住民運動的重要轉折點。是年行政層級為部會階層的原住民族委員會（以下簡稱原民會）正式成立，綜理所有原住民事務，而受立法院之監督。而此正對應第三屆立委任期當中陡然暴升的提案量。之後，伴隨原民會的成立，1990 年代開始，原住民運動逐漸自既往爭取社經地位提升的一般社會運動轉型成為民族運動 (ethno-nationalism)，所訴求的是「民族自決」的原住民族自治（汪明輝 1999, 92-94）。呼應這樣的轉變，1999 年時值總統大選前夕，民進黨總

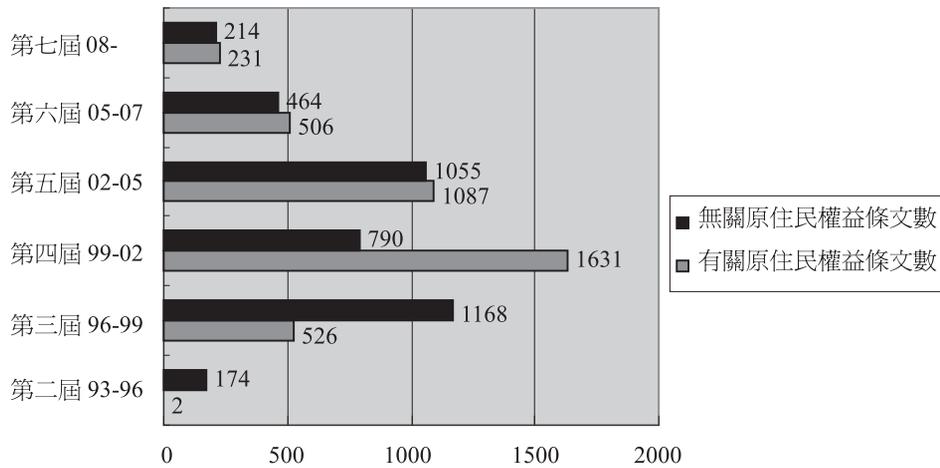
統候選人陳水扁為爭取支持，而提出「與原住民族成為夥伴關係白皮書」，正式將這個議題拉到國族高度，並於 2002 年以總統身分與原住民族簽訂「新夥伴關係協定」，承認台灣原住民族之自然主權，並據以為推動原住民族自治等原住民相關政策指導方針。當原住民運動質變為民族運動，訴求原漢共治的民族議題之際，得到原住民政治菁英的及時注意與重視，具體展現在積極法律提案上面。這段歷程正與立法院第四和第五屆任期重疊，而在 2005 年以歷史性「原住民族基本法」的通過作為句點。



資料來源：立法院，由筆者自行整理繪製。

圖 1 歷屆提案法律條文數統計 1993-2008

2005 年以後，提案量雖然又逐漸下降，但一般而言，仍比 1996 年以前多出許多。事實上，若區分法律條文性質為與原住民權益有關與否，就圖 2 的數據顯示，可以發現原住民立委愈來愈聚焦於有關原住民權益的法律提案上面。第四屆立委任期是分水嶺，自此法律提案結構產生翻轉性變化。在那之前，法律提案較少與原住民權益直接相關。而在那之後，便開始側重原住民權益，並在數量上超過非關原住民權益的法律條文數。整個趨勢很明顯地呈現原住民立委對原住民事務的關心，與相對應的政策反應。因此，其中更詳細的法律提案內容分析，將是本文的另一個研究重點所在。



資料來源：同前圖。

圖 2 歷屆提案法律條文數統計（依原住民權益有關）1993-2008

法律條文提案數量的趨勢變遷，除受到台灣本身政治轉型與原住民運動變遷的影響，另一個可能因素是立委的組成結構。亦即是不同屆期原住民籍立委的席次數量與黨派分佈。<sup>15</sup> 自表 6 可看出 3,983 條與原住民權益相關的法律條文的分佈是：由第二屆的極低水準（每位立委平均提出 0.3 條），陡然躍升到第三屆的 75 條，增長幅度是 250 倍。而後在第四屆立委任期內達到最高峰，平均每位原住民委員提出 181 條與原住民權益相關的法律條文。之後開始呈現下滑趨勢，第五屆平均提出條文數為 109，第六屆更減半成為 51，而到第七屆第一會期的 33 條。即便如此，較諸第二屆，仍有懸殊的差距。另一個有趣的現象是，除開第二屆的特例和第七屆任期尚未結束外，大體而言，執政黨籍立委的提案條文數量較反對黨籍者來得少。暗示執政黨籍立委傾向護航政府政策與提案，而避免自我提案。

綜合前述趨勢分析，可發現長期以來原住民立委的法律條文提案數所呈現出的增加現象極為突顯，關注內容亦有所翻轉，自前期的以全國性利益提案為主，到中期以後，便愈來愈聚焦於原住民族的權益。基本上，提案數量的增加顯示原住民立委對原住民事務關心程度升高外，另一方面也顯示當原住民事務行政層級提升，以及原住民運動轉型為民族運動之後，激發了立委對原住民議題的注意和關心，而顯著產生許多有關原住民權益的法律條文提案，在這一時空脈絡是可以理解的。

<sup>15</sup> 自 1993 迄今，原住民立委選舉應選名額迭有變更，加上政黨的全國不分區代表分配給原住民族政治菁英的數額，歷屆立法院原住民籍立委人數略有差異，並非固定不變。

表 6 歷屆立法委員有關原住民權益之法律提案條文數（依黨籍分）

屆數	黨籍	席次 (a)	提案條文數 (b)	委員平均提案條文數 (b/a)
第二屆 93-96	國民黨	5	2	0.4
	無黨籍及其他	1	0	0
	總計	6	2	<b>0.3</b>
第三屆 96-99	國民黨	5	331	66
	民進黨	1	132	132
	無黨籍及其他	1	63	63
	總計	7	526	<b>75</b>
第四屆 99-02	國民黨	5	826	165
	民進黨	1	184	184
	親民黨	1	168	168
	無黨籍及其他	2	453	227
	總計	9	1631	<b>181</b>
第五屆 02-05	國民黨	4	474	119
	民進黨	1	28	28
	親民黨	3	339	113
	無黨團結聯盟	2	246	123
	總計	10	1087	<b>109</b>
第六屆 05-07	國民黨	5	343	69
	民進黨	2	17	9
	親民黨	2	61	31
	無黨團結聯盟	1	85	85
	總計	10	506	<b>51</b>
第七屆 08-	國民黨	4	118	30
	民進黨	1	0	0
	親民黨	1	15	15
	無黨團結聯盟	1	98	98
	總計	7	231	<b>33</b>

資料來源：立法院，由筆者自行整理完成。

## 伍、歷屆法律條文提案內容的長期趨勢分析

在台灣政治社會快速變遷之際，原住民立委對原住民事務的關心被喚醒，立法積極度明顯提升，然而理論上代表原住民族參與國家層級政策制定的立委們，所關注的政策焦點爲何？透過對立委所提法案條文內容的歸類整理，可以勾勒出立委們所關注的大致政策方向與變遷趨勢。

就過去 15 年整體而言，在所有 16 類法律條文中，依照附錄一表 1，原住民立委最關心而積極立法的議題是「原住民基本法」，總共提出 924 條次，佔總數的 23.2%。其他較受原住民立委關心的議題分別是：原住民事務專責機關（486 條，12.2%）、原住民自治權利（440 條，11.0%）、原住民教育（436 條，10.9%）、原住民傳統文化與習俗（332 條，8.3%）、原住民土地所有權及自然資源管理權（310 條，7.8%）。其他議題則均少於 5%，如原住民就業保障（188 條，4.7%）、原住民地區經濟建設（185 條，4.6%）、社會福利津貼（157 條，3.9%）、原住民參政權利（123 條，3.1%）、回饋與補償（121 條，3.0%）、原住民身分認定（96 條，2.4%）、公務人員任用資格限制（74 條，1.9%）、尊重原住民／少數否決（54 條，1.4%）、原住民母語保護與推廣（32 條，0.8%），以及原住民醫療保健（25 條，0.6%）。從立委所提的法律條文內容來看，顯示原住民立委對承認原住民族獨特地位（基本法、自治權、傳統土地），以及教育文化（教育、傳統文化習俗）等高層次的議題較有興趣，而對一般具體性的社會經濟議題比較少注意。

從法律條文提案內容的變化，可以進一步觀察各時期原住民立委所關注的政策議題與實際原住民政治變遷之間的關係。第二屆任內，原住民立委的關注焦點並非原住民權益，全部 176 條法律條文提案當中僅有 2 條與原住民權益（社會福利津貼）有關。但當 1996 年行政院籌備成立原民會，以專責辦理原住民事務之後，原住民立委亦開始積極參與立法，並提出自身版本的「原住民委員會組織條例」。<sup>16</sup> 因此，在第三屆任內，34.8%（183 條）是有關原住民事務專責機構的（見附錄一表 2），可見立委們對此一議題的重視程度。不過，原住民族委員會組織條例主要係由行政單位提案，縱使立委們提出相對提案，但仍屬補充性質。然而，在原民會已經成立的前提下，立委們顯然開始積極關心原住民事務，自先前有關提案條文數的變化上面，已可略見端倪。而第三屆當中，更受重視的是教育問題。在本屆期當中，總共提出 298 條與原住民教育有關的法律條文，佔總數的 56.7%。自相關法律提案的意旨說明當中，可以了解之所以聚焦原住民教育問題的原因

<sup>16</sup> 原住民族委員會於 1996 年設立之際，時稱「行政院原住民委員會」。但於精省之後，原台灣省政府原住民事務委員會經裁撤，自 1999 年起歸併該委員會；前台灣省政府原住民事務委員會所屬文化園區管理處亦同時改隸。因此改名爲「行政院原住民族委員會」。

是，提案立委們認為，教育是改善原住民弱勢社會、經濟與政治地位的根本解決之道。

到第四屆立委任內，不單單是法律條文提案數量暴增至 1,631 條，所關注的議題範圍亦從第三屆的 8 類，增加到 15 類。第四屆立委任期 (1999-2002) 正是急遽變化的時間。2000 年大選的政黨輪替結果，完全翻轉政黨政治勢力。而在那之前，1999 年民進黨總統候選人陳水扁提出「與原住民族成爲夥伴關係白皮書」，正式承認原住民族與漢人民族的平等對待關係。而在此之前，原住民族的地位與政治參與權利的憲法保障，是以偏遠地區，而非因爲原住民身分的獨特地位 (*sui generis*) 獲得的 (施政鋒 2007, 188-89)。2002 年，陳水扁總統與原住民族完成「新夥伴關係協定」，承認台灣原住民族之自然主權，並以該協定作爲推動原住民族自治等原住民相關政策指導方針。無論是夥伴關係白皮書還是新夥伴關係協定，都只是執政當局的政治性宣示，並未具體落實爲政治現實。但必須承認的是，這種政治性宣示確實已經造就某種政治氛圍，導引立委們試圖在立法方面努力落實。自附錄一表 2 的數據顯示，承認原住民身分的獨特地位，而將其相關權利保障提升到準憲法層次的「原住民基本法」，是第四屆立委法律提案的重點，總共提出 820 條，佔該屆所有提案條文數的 50.3%。

除此之外，立委們因爲 1999-2002 年間原住民族委員會歸併原台灣省政府原住民事務之組織與權責，所以沿續前屆對原住民事務專責機構的關注，而提出 206 條 (12.6%) 相關條文，<sup>17</sup> 以及對原住民教育的持續重視 (121 條，7.4%)。數據也顯示立委們的關注焦點開始分散，擴及其他層面的議題。譬如對原住民傳統文化與習俗的尊重與發展 (114 條，7.0%)、原住民就業保障 (110 條，6.7%)、原住民身分認定問題 (78 條，4.8%) 等等。

在第五屆任內，前屆所關注的焦點，「原住民基本法」已經進入實質審議程序，最終於 2005 年 2 月三讀通過。因此本屆立委對該法的相關法律條文提案 (54 條)，多屬補充性質，僅佔全部提案條文數的 5%。而細究第五屆立委的提案類目分佈狀況，可以了解，當承認原住民獨特地位的「原住民基本法」幾近成爲立法共識後，提案焦點轉向更爲具體的政策目標。既然承認原住民的獨特地位，基於民族自治精神，原住民自治的議題，合理地開始成爲立委的努力方向。所以在第五屆任期內，有關原住民自治權利的法律條文提案高達 327 條，佔總數的三成。同樣呼應民族自治精神的是，立委們試圖透過立法來承認原住民固有土地所有權，以及附著其上的自然資源使用權 (153 條，14.1%)。其他較受重視的立法議題則是，以提出種種社會福利津貼來扶助弱勢原住民族 (105 條，9.7%)、補助發展原住民群聚地區的經濟建設 (99 條，9.1%)，以及對原住民因爲過去種種不公義政

<sup>17</sup> 除開修正原「行政院原住民族委員會組織條例」以歸併省政府原住民事務與變更組織名稱爲「原住民族委員會」外，主要提案重點在於，將該會所屬「經濟及公共建設處」與「土地管理處」的會內幕僚單位，合併改組爲專責業務單位的「經濟及土地發展局」。

策所受的限制與損害實施回饋與補償（89 條，8.2%）。原住民傳統文化與習俗的尊重與發展（72 條，6.6%）也仍受立委關心。更開始檢討原先對原住民參政權利保障的不合宜處（61 條，5.6%）。

第六屆的法律條文提案數較諸前兩屆來得少（506 條），但關注焦點更分散，更觸及具體社會經濟文化方面，以原住民傳統文化與習俗的尊重與發展為最多（109 條），佔總數的 21.5%。然後是原住民事務專責機構（95 條，18.8%）。但仔細觀察這些有關原住民事務專責機構的立法，其實集中在兩個半官方機構的組織條例，分別是財團法人原住民族文化事業基金會和財團法人台灣原住民族經濟發展研究院，並非行政體系內的組織建構，而是文化與經濟層面的執行或研究機構。其他較受重視的立法標的是，原住民自治權利（78 條，15.4%）和承認原住民固有土地所有權，以及附著其上的自然資源使用權（76 條，15.0%）。還有持續檢討原先對原住民參政權利保障的不合宜處（35 條，6.9%），以及發展原住民地區較為落後的經濟（25 條，4.9%）。

至於第七屆立委任期，目前僅有一個會期，尚未全部結束。因此提案數量與分佈，都只能作為參考。即便如此，仍能夠看出議題關注標的之持續分散狀況與部分質變。整體來說，第七屆第一會期當中最受重視的是發展原住民地區的經濟（54 條，23.4%）。前兩屆立委較為關注的原住民傳統文化與習俗和原住民固有土地所有權與自然資源使用權仍然受到相當重視，相關提案條文數為 41 和 36 條，分別佔總數的 17.7% 和 15.6%。此外，對原住民基本法的修正和持續推動原住民自治權利的相關立法，亦仍為本屆立委的關切焦點（提案條文數分別為 38 與 35 條，所佔比例則為 16.5% 與 15.2%）。

綜上所述，一個明顯的趨勢可以被觀察到。歷屆原住民立委的立法提案從高度集中在少數類目，逐漸分散到較廣泛的議題。第三屆立委任期（國民黨執政末期），原民會的成立，喚醒原住民立委對原住民事務的關心，聚焦於行政組織條例的立法，以及教育議題。第四和第五屆立委任期，基本上是政黨輪替後民進黨執政的前中期，受到執政當局政治宣示所造成的氛圍影響，政治性立法（原住民基本法、原住民自治權利）成為立法焦點。第六屆開始到第七屆（民進黨執政後期與國民黨重新執政時期），縱然所關注焦點仍集中於特定議題，但可以看出政治性立法議題開始退燒，逐漸轉向回復傳統土地權、原住民傳統文化與習俗，乃至於原住民地區經濟發展等一般社會經濟與文化政策。除了立法焦點標的之轉移外，同樣值得注意的趨勢是，立委針對各類目的提案條文數量差異逐步減少，不復前期那種幾乎有半數以上的提案條文都集中於特定一個政策議題的情形。換言之，原住民立委的立法提案更趨多元，關注的議題也從早期的政治性議題，而於中後期漸次擴及原住民發展的各個相關層面。

## 陸、誰關切原住民事務？

由於前述討論發現立委所提法律條文的數量與關注議題，各屆差異頗大。除卻各時期之間的差異外，有必要更進一步釐清立委所提法律條文的數量與性質是否會受到其他因素的影響。因此，本研究將處理最後一個研究問題：原住民籍立委的提案條文數量與其內容性質會受到哪些因素的影響，並將尋找原住民立委當中的「原住民代言人」，以及其所關注的議題焦點為何？

### 一、選區歸屬與政黨身分的影響

自 1993 年迄今，區域選出的原住民立委共計 42 席，山地及平地原住民各 21 席。自第三屆立委選舉起，開始有原住民籍立委以全國不分區的政黨比例代表形式當選，累計共 7 席。前節討論中已有提及選區別會造成立委對原住民權益的側重程度不同。於此，將進一步討論，不同選區所選出的立委所關注的法案內容。自附錄二的數據顯示，就提案總數而言，山地原住民立委提案量最大，有 2,009 條，超過總數一半以上，平地原住民則居次（1,532 條）。全國不分區的立委席次雖為山地或平地原住民的 1/3，但提案量卻不成比例，僅有 442 條，約為總數的 11% 而已。

至於法條內容方面，山地原住民立委較重視的法案為原住民自治權利（調整後殘差 3.75）和原住民基本法（調整後殘差 2.54），顯著高於對其他類目法案的重視。相對較不重視的法案類目是社會福利津貼（調整後殘差 -3.45）與原住民傳統文化與習俗（調整後殘差 -2.57）。平地原住民立委部分則顯然不同，比較重視的是社會福利津貼（調整後殘差 4.79）、原住民傳統文化與習俗（調整後殘差 3.10）、原住民地區經濟建設（調整後殘差 2.76），以及原住民土地所有權和自然資源管理權（調整後殘差 2.04）。相對較不重視的是原住民教育（調整後殘差 -4.45）和原住民基本法（調整後殘差 -3.37）。至於全國不分區立委所關注的政策議題又有很大不同，比較重視的是原住民教育（調整後殘差 4.30），而較不重視的是原住民地區經濟建設和原住民自治權利（調整後殘差分別為 -3.48 和 -3.03）。

整體來看，各選區立委的提案側重面向迥異，山地原住民立委最積極立法，而偏重原住民族的族群地位與自治權利等較為純政治的事務。平地原住民則是偏重社會福利、地區經濟建設、傳統土地權，以及傳統文化與習俗等社會文化經濟面向議題，而全國不分區立委在立法積極度上最低，基本上側重於教育問題。

其次是政黨因素。資料顯示（附錄三），國民黨籍原住民立委提案數量最多，15 年來總共提出 2,094 條法律（佔總數的 52.6%），稍遜該黨席次佔有率（57%）一籌。最重視的

是原住民事務專責機構的立法，調整後殘差值高達 9.94，是所有分類當中最高的。民進黨籍立委席次率僅為 12%，提案量則更低，僅有 9%（361 條），最重視的是原住民教育問題（調整後殘差 5.57）。親民黨籍立委則提案量與席次率相當，均為 14% 左右。而該黨立委最重視社會福利津貼和原住民就業保障（調整後殘差分別是 5.99 和 5.60），其他關注議題還包括原住民自治權利（調整後殘差 5.81）、回饋與補償（調整後殘差 4.78）。至於無黨團結聯盟／無黨籍立委則是立法積極度最高者，席次僅佔全部的 16%，提案量卻佔全部提案的 24%。立法提案側重原住民地區經濟建設、原住民基本法、尊重原住民的少數否決權，以及教育問題（調整後殘差分別為 4.09、3.28、3.89、3.17）。

同樣地，資料顯示不同政黨的立法積極度和所關注的法案議題亦有差異。國、民兩黨立委積極度略差，無黨團結聯盟與無黨籍立委則最高。至於關注焦點部分，國民黨籍立委特別重視原住民行政改革議題，關心行政層級的提升與相關組織的建立和調整。民進黨籍立委則致力於原住民教育的立法。親民黨籍立委則是普遍關心實質社會福利補貼、損害補償回饋，以及就業安全保障等個人經濟面向議題。至於無黨團結聯盟／無黨籍立委則與親民黨籍立委類似，同樣重視經濟發展議題，但偏重整體地區經濟發展，而非個人面向。同時無黨團結聯盟／無黨籍立委也比較重視彰顯民族獨特地位的原住民基本法和尊重原住民的少數否決權力。

綜上所述可見，選區歸屬與政黨身分確實影響立委法律提案的數量與性質。山地原住民與無黨團結聯盟／無黨籍立委是立法積極度最高的。值得注意的是，如果細究兩者關係，可以發現無黨團結聯盟／無黨籍立委基本上都是出自山地原住民選區，可說幾乎完全重合。<sup>18</sup> 全國不分區與民進黨籍立委的立法積極度，相較之下，遜於其他身分別的立委。同樣有趣的是，歷屆全國不分區立委與民進黨籍原住民立委的重疊性也很高。自立法院有原住民籍全國不分區立委以來，累計共有 7 席，其中民進黨籍便佔有 5 席。<sup>19</sup> 就原住民立委選舉結果來看，泛國民黨陣營（含自國民黨分裂出去的親民黨）總是宰制原住民立委區域選舉，何以無黨團結聯盟／無黨籍立委能在山地原住民選區突圍而出，屬於另一個研究問題。於此，本研究尚無法提供較合理的研究解釋。但在泛國民黨陣營宰制原住民區域選舉之際，還能當選，顯然這些無黨團結聯盟／無黨籍的立委受到選民的支持。何以無黨團結聯盟／無黨籍的立委的立法積極度高於其他立委，一個可能的解釋是，或許要藉此建立問政績效來回應選舉連任壓力。

<sup>18</sup> 歷屆無黨籍或無黨團結聯盟原住民立委，除第四屆的蔡中涵是平地原住民立委選區選出外，其餘 7 席均自山地原住民立委選區選出。

<sup>19</sup> 第一次立法院出現有原住民籍的全國不分區立委是第三屆時，由民進黨提名巴燕達魯委員當選。要等到第五屆時，才有其他黨籍的全國不分區立委出現（親民黨籍的蔡中涵委員）。然後第六屆時，國民黨籍的章仁香才由平地原住民立委轉任全國不分區。

但民進黨籍原民立委提案積極度較低之原因則大異其趣。如同前述，原住民立委區域選舉長期以來被泛國民黨陣營宰制，民進黨始終無法獲勝，因此為爭取原住民族的選舉支持，在未有區域選出之民進黨籍原住民立委之前，以全國不分區的政黨代表形式安排原住民族代表，具有高度象徵意義。然而全國不分區立委畢竟沒有選區壓力，其當選連任與否，端視政黨內部勢力之折衝，故在問政行為上受政黨影響甚深，而與選民較無干係。民進黨又自第四屆立委期中贏得政權，因此該黨全國不分區代表兼負護航之責，故因此較少主動積極提案。<sup>20</sup>

## 二、誰是「原住民代言人」？

自 1993 年迄今，立法院總共有 49 席次的原住民籍立委，分別由 21 位委員擔任，而提出 3,983 條有關原住民權益的法條。不過，各委員之間的提案條文數量差異極大。<sup>21</sup> 若以總提案條文數 73 為分界點，<sup>22</sup> 共有 10 位委員在這個範圍內。而這 10 位委員的提案總條文數竟然高達 3,714 條，佔全部提案條文數的 93.3%。就此而言，稱其為「原住民代言人」，應是當之無愧。

附錄四是這 10 位委員的基本資料及提案數量統計。其中僅有高金素梅委員是女性，餘者皆為男性。族群分佈則以泰雅族（5 人）與阿美族（4 人）為多數，僅曾華德委員為排灣族。黨籍則仍以國民黨為多，共計 5 人；親民黨（2 人）和無黨團結聯盟居次（2 人）；民進黨則為 1 人。<sup>23</sup> 在連任次數方面，四連任與三連任各有 4 人，二連任者為 2 人。至於選區部分，山地原住民佔半數，平地原住民 4 人（蔡中涵委員有一任是以全國不分區代表身分出任），全國不分區僅有巴燕達魯委員 1 位。值得注意的是，縱使同被歸類為「原住民代言人」，在同時考慮提案總條文數和連任次數後，可以發現各「原住民代言人」間的平均每任提案條文數仍差距甚大。平均提案條文數較多者（超過 140 條），有 4 人，除巴燕達魯委員外，均為國民黨籍。平均提案條文數次高者（100 條上下），有 5 人，親民黨與無黨團結聯盟各 2 人，餘下 1 人為國民黨。而勉強擠進「原住民代言人」當中，而平均提案條文數相對較少者，是平地原住民選區的國民黨籍立委廖國棟，平均每任

<sup>20</sup> 民進黨籍原住民立委之提案條文數，若扣除巴燕達魯委員（第三屆 132 條與第四屆 184 條）的個人提案條文數，自全黨 25 年來共 361 條將銳減到 45 條。而第三屆全期與第四屆一半以上任期，民進黨都還是反對黨的身分。

<sup>21</sup> 資料顯示，21 位立委的總提案法條數的標準差是 192.7，個別委員平均每任提案法條數的標準差是 60.7。彼此之間，差異極為懸殊。

<sup>22</sup> 之所以選擇 73 是因為該數字為所有個別委員總提案條文數的中位數。

<sup>23</sup> 蔡中涵委員的黨籍變化次數較多，但因為國民黨籍時間較長，故歸類為國民黨。另將無黨籍與無黨團結聯盟合併計算，故瓦歷斯貝林委員被歸類為無黨團結聯盟。

提案 56.3 條，尚不足平均提案最多的高揚昇委員的 1/3。

附錄五則呈現這些委員法律提案的主要內容。整體來說，「原住民代言人」的法律提案側重於原住民教育、原住民地區經濟建設、原住民自治權利、原住民土地所有權及自然資源管理權，以及回饋與補償等五個類目。<sup>24</sup> 代表性委員，依類目序，分別為高揚昇、高金素梅、高金素梅、高金素梅、曾華德。因此可知，法律提案最爲聚焦的是高金素梅委員，環繞著土地 / 地區建設 / 自治等相關聯議題而積極立法。高揚昇委員則戮力原住民教育立法。曾華德委員則是積極爭取補償因爲過去不公義政策受損害的原住民。而全部 16 項類目當中，僅有母語保護與推廣這一項，所有「原住民代言人」都不特別重視（未達顯著水準）。

回顧前開立委法律提案的側重議題，某種程度呼應原住民運動已經轉變成爲民族運動的事實。原住民自治權利所彰顯的是，作爲與漢人對等而先於漢人來到台灣的民族，應有自我治理的權利。這樣的自治，應是一種「準國與國」的架構關係（施政鋒 2007, 189）。然而要談「準國與國關係」的自治，必得先承認原住民族傳統土地所有權，方能劃定自治區域。既然要承認傳統土地所有權，附著於其上的自然資源管理權利，也就理所當然地，應當回歸傳統土地所有人，亦即原住民族之手。其次，立委的法律提案方向，也清楚點出對原住民現階段弱勢發展的解決之道。透過以教育方式培育原住民人才，並特別關注原住民聚居地區（一但自治權利獲認可，即爲原住民自治區轄內）的經濟發展協助，來改善原住民現面臨的社會經濟困境。最後則寄望透過對過去不公義地剝削原住民族的補償，來對原住民道歉和解 (reconciliation)，而彌補歷史的錯誤，並重建和諧的族群關係。

## 柒、結論

本文以原住民籍立法委員在過去 15 年當中，以主提案人身分所提出的法律條文內容作爲分析對象，探討原住民籍立委的代表取向與問政行爲。根據上述資料分析與討論，有以下結論值得給予再次的注意。

經過實證研究發現，雖然憲法所保障的少數族群政治參與權利，表面上被少數原住民族所寡佔。然而這些立委在實際問政之時，卻沒有狹隘的族群意識，不會只重視本身所屬族群的權益。甚至在面對選舉競爭的實質壓力下，仍跳脫人爲劃分的平地與山地原住民選區分野，而回應所有泛原住民族群的利益。最爲具體的量化證據爲，自 1993 年迄今，沒有任何有與個別族群權益相關的法律提案被提出。同時間，在全數 7,848 法律條文提案中，僅有 8 次法律提案（佔總數的 0.1%）是可歸類爲所屬選區選民利益而提出的。就以

<sup>24</sup> 判定標準以各委員在全體交叉表格當中最高調整後殘差值出現處（格子 cell）爲準。

上研究發現可知，顯然原住民籍立委實際上所扮演的角色（泛原住民族群代表），與過往規範性研究所想像的圖像（個別族群代表）有相當大的落差。也因此，本研究的實證發現，可提供對未來原住民立委選舉制度改革的新思考方向，幫助處理原住民有效政治參與和選票價值公平性（超額代表）的衝突問題。

其次，當原住民籍立委扮演泛原住民族群代表的角色時，對其具體問政行為的分析，可以協助勾勒出他們所認知到的原住民族發展所需的政策方向。本文發現，中央部會層級原住民專責機構（行政院原住民族委員會）的成立，對於原住民立委的問政行為有極為正面的刺激與影響。在該委員會成立之前，原住民立委的提案量極少，且絕大多數與原住民權益無關。而自該委員會成立之後，原住民立委的立法積極性明顯提高，也開始愈來愈關注原住民族群本身權益問題。本文同時發現原住民運動的質變，以及所引發的政治氛圍改變，也是刺激與引導立委法律條文提案方向的另一個重要因素。

整體來說，原住民立委法律提案方向的變遷有非常明顯的趨勢，從前期因為研擬原住民族委員會成立的關係，立法焦點集中於原住民事務專責機構，以及原住民教育相關法案。到中期受到原住民運動質變為民族運動的影響，政治性法案（原住民基本法和原住民自治法）成為立法焦點。乃至於後期，當前述政治性法案通過立法程序而完成立法後，一般有關原住民社會、經濟與文化發展的法案成為立委們關心的焦點。換言之，原住民立委的立法焦點，隨政治環境與時間變遷，由單一而趨向多元。

最後，研究發現指出，原住民立委所屬的選區與政黨對其提案內容性質與數量有相當程度影響。整體看來，山地原住民立委的立法積極度高過平地原住民，平地原住民又高過全國不分區。政黨方面，則是無黨團結聯盟／無黨籍立委最為積極立法，親民黨居次，國民黨與民進黨立委則略遜一籌。至於提案側重面向亦有所差異。選區歸屬部分，山地原住民立委偏重原住民族群地位與自治權利等政治性立法。平地原住民則是偏重原住民社會福利、地區經濟建設、傳統土地權與文化習俗等社會經濟文化面向議題。全國不分區立委則是比較關心原住民教育問題。政黨身分部分，國民黨籍者特別重視原住民行政改革議題（專責機構的建立與調整相關法律），民進黨籍則關心教育立法。親民黨與無黨團結聯盟（含無黨籍）籍者，則是傾向提出經濟性法律。只不過前者偏重個人經濟面向，譬如社會福利津貼、就業安全保障，以及損害補償回饋；後者則是偏重整體原住民地區的經濟發展。

但因為 15 年來僅有 21 名原住民政治人物擔任過立委，而其中 10 位的提案量就佔全部條文數的 93.3%。因此，從個人角度來觀察原住民立委問政行為會更加清晰。這些「原住民代言人」的法律提案側重於呼應原住民運動質變為民族運動的政治現實，繼而聚焦於原住民教育、原住民地區經濟建設、原住民自治權利、原住民土地所有權及自然資源管理

權，以及回饋與補償等五個面向。其所寓涵的意義爲，期待漢人政權能對過去的不公義做出補償，重建族群之間的和諧關係，而後更進一步正視原住民族當下所面臨的社會、經濟與文化發展的弱勢，試圖透過加大對原住民教育與經濟建設的投入來改善這樣的困境。

\* \* \*

投稿日期：97.11.24；修改日期：98.01.12；接受日期：98.02.03

## 附錄一\*

表 1 歷屆立委有關原住民權益之法律提案條文內容

法案分類	次數	百分比
原住民基本法	924	23.2
原住民事務專責機關	486	12.2
原住民自治權利	440	11.0
原住民教育	436	10.9
原住民傳統文化與習俗	332	8.3
原住民土地所有權及自然資源管理權	310	7.8
原住民就業保障	188	4.7
原住民地區經濟建設	185	4.6
社會福利津貼	157	3.9
原住民參政權利	123	3.1
回饋與補償	121	3.0
原住民身分認定	96	2.4
公務人員任用資格限制	74	1.9
尊重原住民 / 少數否決	54	1.4
母語保護與推廣	32	0.8
原住民醫療保健	25	0.6
總計	3983	100.0

\* 附錄所有表格之資料來源均為立法院，經筆者自行整理製作完成。

表 2 歷屆立委有關原住民權益之法律提案條文內容（依屆別）

屆數	法案分類	次數	百分比	
第二屆 93-96	社會福利津貼	2	100.0	
	原住民教育	298	56.7	
	原住民事務專責機關	183	34.8	
	公務人員任用資格限制	16	3.0	
	母語保護與推廣	9	1.7	
	原住民就業保障	8	1.5	
	尊重原住民 / 少數否決	7	1.3	
	社會福利津貼	4	0.8	
第三屆 96-99	原住民傳統文化與習俗	1	0.2	
	總計	526	100.0	
	原住民基本法	820	50.3	
	原住民事務專責機關	206	12.6	
	原住民教育	121	7.4	
	原住民傳統文化與習俗	114	7.0	
	原住民就業保障	110	6.7	
	原住民身分認定	78	4.8	
第四屆 99-02	原住民土地所有權與自然資源管理權	40	2.5	
	公務人員任用資格限制	36	2.2	
	原住民參政權利	26	1.6	
	社會福利津貼	20	1.2	
	原住民醫療保健	19	1.2	
	尊重原住民 / 少數否決	12	0.7	
	回饋與補償	11	0.7	
	母語保護與推廣	11	0.7	
	原住民地區經濟建設	7	0.4	
	總計	1631	100.0	
	第五屆 02-05	原住民自治權利	327	30.1
		原住民土地所有權與自然資源管理權	153	14.1
		社會福利津貼	105	9.7
		原住民地區經濟建設	99	9.1
回饋與補償		89	8.2	
原住民傳統文化與習俗		72	6.6	
原住民參政權利		61	5.6	
原住民基本法		54	5.0	
原住民就業保障		46	4.2	
尊重原住民 / 少數否決		22	2.0	

表 2 歷屆立委有關原住民權益之法律提案條文內容（依屆別）（續）

屆數	法案分類	次數	百分比
第五屆（續）	公務人員任用資格限制	16	1.5
	原住民身分認定	16	1.5
	原住民教育	16	1.5
	母語保護與推廣	6	0.6
	原住民醫療保健	4	0.4
	原住民事務專責機關	1	0.1
	總計	1087	100.0
第六屆 05-07	原住民傳統文化與習俗	109	21.5
	原住民事務專責機關	95	18.8
	原住民自治權利	78	15.4
	原住民土地所有權與自然資源管理權	76	15.0
	原住民參政權利	35	6.9
	原住民地區經濟建設	25	4.9
	社會福利津貼	20	4.0
	回饋與補償	17	3.4
	原住民就業保障	17	3.4
	原住民基本法	12	2.4
	公務人員任用資格限制	6	1.2
	母語保護與推廣	6	1.2
	尊重原住民 / 少數否決	6	1.2
	原住民身分認定	2	0.4
	原住民醫療保健	2	0.4
總計	506	100.0	
第七屆 08-	原住民地區經濟建設	54	23.4
	原住民土地所有權與自然資源管理權	41	17.7
	原住民基本法	38	16.5
	原住民傳統文化與習俗	36	15.6
	原住民自治權利	35	15.2
	原住民就業保障	7	3.0
	尊重原住民 / 少數否決	7	3.0
	社會福利津貼	6	2.6
	回饋與補償	4	1.7
	原住民事務專責機關	1	0.4
	原住民教育	1	0.4
	原住民參政權利	1	0.4
	總計	231	100.0

附錄二、立委所屬選區與法律條文提案內容列聯表

選區	法案分類	原住民 地區	原住民 傳文	土地自然 資源所有 及管理權	公務人員 任用資格 限制	回饋與補 償	原住民身 分認定	母語保護 與推廣	社會福利 津貼	原住民人 民權利	原住民民 事專責機 關	原住民教 育	原住民自 治權利	原住民參 政權利	原住民就 業保障	醫療保健	尊重原住 民/少數 民族	原住民 立法	總計
山地原 住民	個數	90	145	149	32	58	53	17	58	8	240	236	259	54	82	10	29	489	2009
	橫百分比	4.48	7.22	7.42	1.59	2.89	2.64	0.85	2.89	0.40	11.95	11.75	12.89	2.69	4.08	0.50	1.44	24.34	100.00
	調整後殘差	-0.50	-2.57	-0.87	-1.25	-0.56	0.95	0.31	-3.45	-1.13	-0.50	1.63	3.75	-1.47	-1.92	-1.05	0.48	2.54	
平地原 住民	個數	89	154	136	27	52	28	10	89	11	193	125	151	54	83	12	14	304	1532
	橫百分比	5.81	10.05	8.88	1.76	3.39	1.83	0.65	5.81	0.72	12.60	8.16	9.86	3.52	5.42	0.78	0.91	19.84	100.00
	調整後殘差	2.76	3.10	2.04	-0.35	1.04	-1.90	-0.84	4.79	1.31	0.60	-4.45	-1.90	1.26	1.64	0.98	-1.91	-3.37	
全國不 分區	個數	6	33	25	15	11	15	5	10	2	53	75	30	15	23	3	11	110	442
	橫百分比	1.36	7.47	5.66	3.39	2.49	3.39	1.13	2.26	0.45	11.99	16.97	6.79	3.39	5.20	0.68	2.49	24.89	100.00
	調整後殘差	-3.48	-0.70	-1.77	2.54	-0.71	1.43	0.82	-1.92	-0.23	-0.14	4.30	-3.03	0.39	0.51	0.14	2.18	1.18	

附錄三、立委所屬政黨與法律條文提案內容列聯表

政黨	法案分類	原住民地	原住民區	土地與自然資源	公務人員任用資格限制	回饋與補償	身分認定	母語保護與推廣	社會福利津貼	原住民民權	原住民人民事務專責機關	原住民教育	原住民自治權利	原住民參政權利保障	原住民就業保障	醫療保健	尊重原住民	原住民	總計
		區經建設	文化習俗	所有及管理權	及	管理權	與	推廣	推廣	權利	權利	專責	教育	自治	參政	就業	保健	原住民	原住民
國民黨	個數	104	195	138	31	84	42	16	88	8	358	223	218	54	87	11	14	423	2094
	橫百分比	4.97	9.31	6.59	1.48	4.01	2.01	0.76	4.20	0.38	17.10	10.65	10.41	2.58	4.15	0.53	0.67	20.20	100.00
	調整後殘差	1.02	<b>2.35</b>	<b>-2.96</b>	-1.86	<b>3.77</b>	-1.75	-0.29	0.89	-1.33	<b>9.94</b>	-0.63	-1.35	<b>-1.96</b>	-1.77	-0.86	<b>-3.95</b>	<b>-3.92</b>	
民進黨	個數	2	27	23	13	0	13	4	6	2	54	71	0	17	14	3	11	101	361
	橫百分比	0.55	7.48	6.37	3.60	0.00	3.60	1.11	1.66	0.55	14.96	19.67	0.00	4.71	3.88	0.83	3.05	27.98	100.00
	調整後殘差	<b>-3.87</b>	-0.62	-1.05	2.57	<b>-3.53</b>	1.55	0.68	<b>-2.33</b>	0.07	1.68	<b>5.57</b>	<b>-7.02</b>	1.87	-0.79	0.51	<b>2.91</b>	<b>2.53</b>	
親民黨	個數	12	45	65	10	36	26	5	49	2	0	12	105	31	54	4	6	121	583
	橫百分比	2.06	7.72	11.15	1.72	6.17	4.46	0.86	8.40	0.34	0.00	2.06	18.01	5.32	9.26	0.69	1.03	20.75	100.00
	調整後殘差	<b>-3.21</b>	-0.58	<b>3.28</b>	-0.28	<b>4.78</b>	<b>3.49</b>	0.16	<b>5.99</b>	-0.66	<b>-9.74</b>	<b>-7.44</b>	<b>5.81</b>	<b>3.37</b>	<b>5.60</b>	0.19	-0.74	-1.20	
無黨團結聯盟/無黨籍	個數	67	65	84	20	1	15	7	14	9	74	130	117	21	33	7	23	258	945
	橫百分比	7.09	6.88	8.89	2.12	0.11	1.59	0.74	1.48	0.95	7.83	13.76	12.38	2.22	3.49	0.74	2.43	27.30	100.00
	調整後殘差	<b>4.09</b>	-1.86	1.45	0.67	<b>-6.01</b>	-1.89	-0.25	<b>-4.45</b>	<b>2.07</b>	<b>-4.70</b>	<b>3.17</b>	1.50	-1.76	<b>-2.04</b>	0.50	<b>3.28</b>	<b>3.89</b>	

### 附錄四、「原住民族代理人」(法律提案條文數超過全體中位數者)之基本資料

姓名	楊仁福	曾華德	瓦歷斯貝林	蔡中涵	林正二	高揚昇	林春德	高素梅	巴燕達魯	廖國棟
性別	男	男	男	男	男	男	男	女	男	男
族群	阿美	排灣	泰雅	阿美	阿美	泰雅	泰雅	泰雅	泰雅	阿美
黨籍	國民黨	國民黨	無黨籍 3 無黨團結聯盟 1 <sup>25</sup>	國民黨 2 無黨籍 1 親民黨 1 <sup>26</sup> 親民黨 1	親民黨	國民黨	親民黨	無黨團結聯盟	民進黨	國民黨
選區	平地	山地	山地	平地 3 不分區 1 <sup>27</sup>	平地	山地	山地	山地	不分區	平地
總提案條文數(a)	574	483	394	392	390	349	329	318	316	169
連任次數(b)	4	3	4	4	4	2	3	3	2	3
平均每任提案條文數(a/b)	143.5	161	98.5	98	97.5	174.5	109.7	106	158	56.3

<sup>25</sup> 瓦歷斯貝林委員共連任 4 任，前 3 任為無黨籍，第 4 任則為無黨團結聯盟。

<sup>26</sup> 蔡中涵委員共連任 4 任，第 1-2 任為國民黨籍，第 3 任轉為無黨籍，第 4 任則代表親民黨。

<sup>27</sup> 蔡中涵委員的前 3 任均為平地原住民選區。第 4 任則是全國不分區立委。

附錄五、「原住民代言人」(法律提案條文數超過全體中位數者)之法律條文提案內容列聯表

姓名	法案分類	原住 民地 區經 濟建 設	原住 民傳 統文 化與 習俗	土地 與自 然資 源所 有及 管理 權	公務 人員 任用 資格 限制	回饋 與補 償	原住 民身 分認 定	母語 保護 與推 廣	社會 福利 津貼	原住 民人 權	原住 民專 責機 關	原住 民教 育	原住 民自 治權 利	原住 民參 政權 利保 障	原住 民就 業保 障	醫療 保健	尊重 原住 民基 本法	總計		
		個數	59	82	56	5	14	10	2	35	2	64	5	74	14	46	2	102	574	
楊仁福		橫百分比	10.28	14.29	9.76	0.87	2.44	1.74	0.35	6.10	0.35	11.15	0.87	12.89	2.44	8.01	0.35	0.35	17.77	100.00
		調整後殘差	<b>6.93</b>	<b>5.57</b>	1.91	-1.89	-0.90	-1.13	-1.32	<b>2.87</b>	-0.64	-0.83	<b>-8.36</b>	1.52	-0.97	4.02	-0.92	<b>-2.26</b>	<b>-3.03</b>	
曾華德		個數	21	48	35	6	42	19	4	22	2	44	7	97	12	8	3	5	108	483
		橫百分比	4.35	9.94	7.25	1.24	8.70	3.93	0.83	4.55	0.41	9.11	1.45	20.08	2.48	1.66	0.62	1.04	22.36	100.00
		調整後殘差	-0.33	1.36	-0.47	-1.07	<b>7.73</b>	<b>2.33</b>	0.06	0.74	-0.37	<b>-2.21</b>	<b>-7.13</b>	<b>6.76</b>	-0.82	<b>-3.39</b>	-0.02	-0.65	-0.17	
瓦歷斯貝林		個數	4	33	9	10	0	13	5	4	2	39	79	30	12	14	2	8	130	394
		橫百分比	1.02	8.38	2.28	2.54	0.00	3.30	1.27	1.02	0.51	9.90	20.05	7.61	3.05	3.55	0.51	2.03	32.99	100.00
		調整後殘差	<b>-3.61</b>	0.03	<b>-4.29</b>	1.05	<b>-3.70</b>	1.21	1.09	<b>-3.14</b>	-0.06	-1.47	<b>6.10</b>	<b>-2.29</b>	-0.05	-1.15	-0.32	1.22	<b>5.16</b>	
蔡中涵		個數	10	27	13	14	11	2	4	11	7	39	85	30	8	19	6	7	99	392
		橫百分比	2.55	6.89	3.32	3.57	2.81	0.51	1.02	2.81	1.79	9.95	21.68	7.65	2.04	4.85	1.53	1.79	25.26	100.00
		調整後殘差	<b>-2.07</b>	-1.09	<b>-3.48</b>	<b>2.65</b>	-0.28	<b>-2.58</b>	0.51	-1.22	<b>3.62</b>	-1.44	<b>7.17</b>	<b>-2.26</b>	-1.26	0.12	<b>2.38</b>	0.78	1.29	
林正二		個數	5	31	53	5	24	7	3	24	2	42	8	30	14	26	3	2	111	390
		橫百分比	1.28	7.95	13.59	1.28	6.15	1.79	0.77	6.15	0.51	10.77	2.05	7.69	3.59	6.67	0.77	0.51	28.46	100.00
		調整後殘差	<b>-3.32</b>	-0.29	<b>4.51</b>	-0.89	<b>3.77</b>	-0.83	-0.08	<b>2.36</b>	-0.04	-0.91	<b>-5.92</b>	<b>-2.23</b>	0.60	1.91	0.37	-1.52	<b>2.88</b>	

附錄五、「原住民代言人」(法律提案條文數超過全體中位數者)之法律條文提案內容列聯表(續)

姓名	法案分類	原住民地經建設	原住民傳文	土地與自然資源	公務人員任用資格限制	回饋與補償	原住民身分認定	母語保護與推廣	社會福利津貼	原住民人權	原住民事務專責機關	原住民教育	原住民自治權利	原住民參政權利保障	原住民就業保障	醫療保健	尊重原住民/少數民族	總計	
高揚昇	個數	0	11	8	7	11	1	3	4	2	80	110	0	4	4	2	1	101	349
	橫百分比	0.00	3.15	2.29	2.01	3.15	0.29	0.86	1.15	0.57	22.92	31.52	0.00	1.15	1.15	0.57	0.29	28.94	100.00
	調整後殘差	<b>-4.32</b>	<b>-3.67</b>	<b>-4.01</b>	0.21	0.13	<b>-2.71</b>	0.12	<b>-2.81</b>	0.12	0.12	<b>6.41</b>	<b>12.89</b>	<b>-6.89</b>	<b>-2.20</b>	<b>-3.30</b>	-0.14	-1.81	<b>2.93</b>
林春德	個數	7	24	15	5	3	18	3	23	2	0	8	45	14	44	3	4	111	329
	橫百分比	2.13	7.29	4.56	1.52	0.91	5.47	0.91	6.99	0.61	0.00	2.43	13.68	4.26	13.37	0.91	1.22	33.74	100.00
	調整後殘差	-2.26	-0.71	-2.28	-0.47	<b>-2.35</b>	<b>3.78</b>	0.23	<b>2.97</b>	0.21	<b>-7.06</b>	<b>-5.16</b>	1.59	1.28	<b>7.73</b>	0.68	-0.23	<b>5.01</b>	
高金素梅	個數	57	11	65	1	1	2	0	5	0	22	1	87	9	10	0	9	38	318
	橫百分比	17.92	3.46	20.44	0.31	0.31	0.63	0.00	1.57	0.00	6.92	0.31	27.36	2.83	3.14	0.00	2.83	11.95	100.00
	調整後殘差	<b>11.73</b>	<b>-3.28</b>	<b>8.78</b>	<b>-2.12</b>	<b>-2.95</b>	<b>-2.16</b>	-1.67	<b>-2.26</b>	-1.35	<b>-3.00</b>	<b>-6.33</b>	<b>9.67</b>	-0.28	-1.38	-1.48	<b>2.37</b>	<b>-4.76</b>	
巴燕達魯	個數	0	25	7	13	0	13	4	3	2	53	71	0	3	13	2	6	101	316
	橫百分比	0.00	7.91	2.22	4.11	0.00	4.11	1.27	0.95	0.63	16.77	22.47	0.00	0.95	4.11	0.63	1.90	31.96	100.00
	調整後殘差	<b>-4.09</b>	-0.28	<b>-3.85</b>	<b>3.10</b>	<b>-3.28</b>	<b>2.06</b>	0.96	<b>-2.85</b>	0.27	<b>2.59</b>	<b>6.84</b>	<b>-6.53</b>	<b>-2.29</b>	-0.53	0.01	0.87	<b>4.11</b>	
廖國棟	個數	19	20	16	2	14	3	1	6	0	21	0	47	16	0	1	2	1	169
	橫百分比	11.24	11.83	9.47	1.18	8.28	1.78	0.59	3.55	0.00	12.43	0.00	27.81	9.47	0.00	0.59	1.18	0.59	100.00
	調整後殘差	<b>4.16</b>	1.68	0.84	-0.66	<b>4.06</b>	-0.55	-0.32	-0.27	-0.97	0.09	<b>-4.66</b>	<b>7.10</b>	<b>4.90</b>	<b>-2.96</b>	-0.06	-0.20	<b>-7.01</b>	

## 參考文獻

### I. 中文部分

- 王精誠，1985，〈立法院第七十會期施政總質詢之內容分析—兼論報紙對總質詢之處理〉，文化大學政治研究所碩士論文。
- 汪明輝，1999，〈台灣原住民族主義的空間性：由社會運動到民族發展〉，《國立台灣師範大學地理研究報告》，31: 83-110。
- 林妙津，1990，〈立法院第七十九至八十四會期施政總質詢之內容分析〉，國立政治大學三民主義研究所碩士論文。
- 林嘉誠，1982，〈立委質詢權的行使與功能：由本會期總質詢圓滿結束談起〉，《中國論壇》，157: 52-54。
- 施正鋒，2005，《台灣原住民族政治與政策》，台北：新新台灣文化教育基金會。
- ，2007，〈台灣民主化過程中的族群政治〉，《台灣民主季刊》，4(4): 177-193。
- 孫大川，2000，《夾縫中的族群建構：台灣原住民的語言、文化與政治》，台北：聯合文學。
- 張仁敦，1984，〈我國立委勞工問題質詢研究〉，國立政治大學公共行政研究所碩士論文。
- 張福建，1998，〈議會及議員的權責：愛德蒙·柏克 (E. Burke) 代表理念的可能貢獻及其限制〉，《行政學報》，29: 133-150。
- ，1999，〈北美立憲前後「代表理念」的爭議：一個革命式的轉折〉，《政治科學論叢》，10: 113-130。
- 張福建、劉義周，2002，〈代表的理論與實際〉，《政治與社會哲學評論》，1: 117-149。
- 盛杏媛，1997a，〈立法委員的立法參與：概念、本質與測量〉，《問題與研究》，36(3): 1-25。
- ，1997b，〈國會議員的代表行為：研究方法的探討〉，《問題與研究》，36(9): 37-58。
- ，1999，〈立法問政與選區服務：第三屆立委代表行為的探討〉，《選舉研究》，6(2): 89-120。
- ，2000，〈政黨或選區？立委的代表取向與行為〉，《選舉研究》，7(2): 37-73。
- ，2005，〈選區代表與集體代表：立委的代表角色〉，《東吳政治學報》，21: 1-40。
- 陳東達，1991，〈我國山地籍立委（民 76-78）暨第八屆省議員（民 75-78）質詢提案內容分析之研究〉，國立政治大學三民主義研究所碩士論文。
- 黃秀端，1994，《選區服務：立委心目中連任之基礎》，台北：唐山。

歐陽翠鳳，1992，〈立委質詢婦女問題之研究—五十一至八十四會期立法院公報之內容分析〉，國立政治大學三民主義研究所碩士論文。

潘春義，2002，〈原住民的身分與選區劃分之研究〉，國立中山大學政治學研究所碩士論文。

蔡佳泓，1996，〈立委的選民服務之個案研究〉，國立政治大學政治研究所碩士論文。

蕭新煌，1984，〈立委與台灣的農業問題和農業政策：立委農業質詢的內容分析 1953-1982〉，《中央研究院民族學研究所集刊》，57: 57-93。

韓健豪，1990，〈「黨外」立委質詢內容分析〉，國立政治大學政治研究所碩士論文。

## II. 外文部分

Chwe, Michael Suk-Young. 1999. "Minority Voting Rights Can Maximize Majority Welfare." *The American Political Science Review* 93(1): 85-97.

Eulau, Heinz, and Paul D. Karps. 1978. "The Puzzle of Representation: Specifying Components of Responsiveness." In *The Politics of Representation: Continuities in Theory and Research*, eds. Heinz Eulau, and John C. Wahlke. Beverly Hills: Sage Publications.

Kymlicka, Will. 1998. *Finding Our Way: Rethinking Ethnocultural Relations in Canada*. Ontario: Oxford University Press.

MacManus, Susan A., and Charles S. Bullock. 1985. "Racial Representation Issues: The Role of Experts in Determining Dilution of Minority." *PS: Political Science and Politics* 18(4): 759-769.

Pitkin, Hanna. 1967. *The Concept of Representation*. Berkeley: University of California Press.

Hall, Richard. 1987. "Participation and Purpose in Committee Decision Making." *The American Political Science Review* 81(1): 105-127.

-----, 1996. *Participation in Congress*. New Heaven: Yale University Press.

# Representative Orientations and Representative Behaviors of Taiwan's Indigenous Legislators: A Content Analysis of the Bills Proposed between 1993-2008

Cheng-hao Pao\*

## Abstract

This research focuses on representative orientations and representative behaviors of Taiwan's indigenous legislators. By analyzing the contents of their proposed bills (1993-2008), the researcher would like to answer the following questions. Do these indigenous legislators represent their respective constituencies? Or they speak for the all Taiwan's indigenous peoples or just for their own people. If the indigenous legislators do not represent their respective constituencies, the next question is how to demarcate the existing indigenous district system to make the indigenous district system more reasonable and fit indigenous people's need. Furthermore, this research also would like to discuss the relationship between indigenous representative orientations and indigenous representative behaviors. Moreover, the research want to answer what the crucial factors to affect indigenous legislators' representative behaviors are.

The research findings are as following:

1. Affected by electoral competition, the indigenous legislators tend to respond to "electorate's interest". However, to these indigenous legislators, the referred "electorate" is not confined to the voters registered in their respective constituency but all indigenous voters. In other words, Taiwan's indigenous legislators regard themselves as

---

\* Assistant Professor, Department of Global Politics and Economics, Tamkang University.

the representative of the all indigenous peoples.

2. The establishment of Council of Indigenous Peoples and the transformation of Indigenous Social Movement are two crucial factors to affect indigenous legislators' representative behaviors.
3. The numbers and contents of the bills proposed by indigenous legislators are highly affected by the political parties and the constituencies they belong to. Mountain indigenous legislators are more active than Plain-land indigenous legislators and indigenous legislators elected from proportional representation system. Furthermore, the legislators of Non-Partisan Solidarity Union are more active than other political parties'.
4. 93.3% of the bills are proposed by 10 indigenous legislators, which emphasized on indigenous education, economic development in indigenous area, autonomy of indigenous peoples, reserved land ownership and natural resource management, and compensation.

Keywords: indigenous people, legislators, representative orientation, representative behavior