

調 查 報 告

壹、調查緣起：本案係民眾陳訴，委員自動調查。

貳、調查對象：行政院、原住民族委員會。

參、案由：行政主管機關歷年就原住民族團體或個人要求正名，恢復身分權利及地位之要求，相關處理程序及方式，有無符合聯合國「公民與政治權利國際公約」、「原住民族權利宣言」規範意旨，以落實歷史正義，且現行法規面、制度面及實務運作面之檢討情形及執行成效為何？均有通盤檢視之必要案。

肆、調查重點：

一、平埔族群正名運動重要歷程及行政主管機關處理情形。

二、行政主管機關對於改制前臺灣省政府於民國45年至52年間4度辦理平地山胞登記之歷史真相調查情形。

三、原住民族委員會對於原住民身分法第2條第2款要件所為之函令解釋，所涉違法、違憲爭議。

四、行政主管機關推動原住民身分法第2條第2款修法面臨之爭議與修法進度。

五、行政主管機關辦理平埔族群語言文化復振情形。

伍、調查事實：

本案緣於民眾林勝義（署名凱達格蘭文史工作室負責人）於民國（下同）109年10月15日向本院陳訴略以：「聯合國原住民工作組於西元1994年認定臺灣平埔族為原住民，並發函歡迎參加工作會議，且在1996年正式發函邀請渠參加聯合原住民族工作組會議共同研議起草原住民族權利宣言，並經委員大會通過，然過去近30年間，臺灣國家行政單位不但違反現行憲法且違反聯合國人權法律，未將平埔族原住民受理登記，請糾舉和同意臺灣平埔族群認定為國家第三原住民族，以符合聯合國人權法，立馬返還應有身分，臺灣平埔族自古天生原住民，自西荷以降至日治，種族文獻均註記在案」等情。

經查，本院有相關前案，98年間曾據萬正雄、萬淑娟等人陳訴略以：行政院原住民族委員會（103年3月26日改制為原住民族委員會，下稱原民會）函釋，對於臺灣光復前戶口調查簿種族登記為「熟」、「平」且目前無原住民身分者，不得認定為「平地原住民」；另內政部函釋刪除戶政資訊系統民族登記別中「其他」選項，均涉有違失等情。案經第4屆錢林委員慧君調查¹，調查報告於98年11月4日經內政及少數民族委員會（現改制為內政及族群委員會）第4屆第29次會議決議通過，調查意見一、二認為原民會與內政部尚難認有違失²，惟調查意見三指出「……原民會基於主管機關立場，允應積極溝通，化異求同；並就『文化、歷史層面』加強辦理，展現具體成效；而該會前經研商『平埔族認定及其身分取得』所

¹ 本院98年4月29日院臺調查字第0980800382號函派查。

² 本院98年調查報告調查意見一、二分別指出「90年1月1日原住民身分法施行後，已明定平地原住民之構成要件，且立法說明，將登記為『熟』、『平』者排除在外，致無法取得平地原住民身分，相關主管機關尚難謂有何違誤之處。」、「原住民身分及民族別認定屬行政院原住民族委員會權責，內政部雖刪除民族別選項之『其他』乙項，對於原住民權益並無影響，惟自96年6月29日戶政資訊系統新增原住民族別選項之作業，已建立機動快速更新程序，該部卻未同時將民族別之『其他』選項一併刪除，造成日後困擾，允應檢討改進。」

獲致結論，尚屬具有前瞻性之共識，允宜審議研議辦理。」

本院前案調查後，萬淑娟等人主張為西拉雅族人(平埔族群之一)因未能登記取得原住民身分，陸續以改制前臺南縣選舉委員會、原民會為被告，提出不同類型之行政訴訟，纏訟多年，行政法院判決見解值得關注。此外，蔡英文總統於105年8月1日「原住民族日」，代表政府首次就400年來臺灣原住民族承受的苦痛和不公平待遇，提出正式道歉，並於同日設置「總統府原住民族歷史正義與轉型正義委員會」(下稱原轉會)。是以，行政主管機關有無確實檢討現行原住民身分法與相關函令解釋，以符合聯合國「公民與政治權利國際公約」、「原住民族權利宣言」規範意旨，涉及人權，本院下設國家人權委員會，轉型為人權院之際，相關議題實有再予深入瞭解之必要，爰立案調查。

本案經函請行政院、臺南市政府查復相關問題並提供卷證資料；函請原轉會協助提供參考資料；蒐集研析學術文獻、行政法院判決，整理案情爭點後，於110年4月7日諮詢平埔族群意見，並於同年月9日、16日舉辦2場專家學者諮詢會議，邀請研究平埔族問題的臺灣史、民族學、法學等不同領域專家學者進行交流並提供意見，嗣於同年5月11日詢問行政院政務委員林萬億與原民會(該會指派副主任委員鍾興華代表參加)。茲就相關卷證資料及與會人員說明內容，綜整調查事實如下：

一、平埔族群歷史及現狀概述³

(一)誰是平埔族群？

- 1、平埔族群是分佈在蘭陽平原、東北角、北海岸、臺北盆地、西部海岸平原到臺南、高雄、屏東一

³ 有關平埔族群歷史及現狀的描述，為避免爭議，此處援引官方資料，參見原民會全球資訊網「平埔族群/族群簡介」。

帶，南島語族(Austronesian Linguistic Family)的一支。由於地緣上濱海的因素，平埔族群與亞洲其他地區的南島語族，一直以舟船互有來往；卻也同樣因地緣關係，當臺灣浮現於世界歷史的舞臺後，不得不首當大量來臺之外來人群政治、經濟、語言、文化等力量的衝擊。因此，自17世紀始，平埔族就面臨族群文化認同與抗爭、消失與保存的危機。

- 2、有關平埔族群的人口統計，最早見於荷蘭時代的戶口調查表，當時的總數大約在4-6萬之間。日據時代的幾次調查，也約略在4-6萬之間；而自從戶籍資料的種族欄取消後，平埔族群的人口，便不容易估算了。
- 3、儘管如此，當20世紀初，日本人在臺進行民族誌的各項調查、研究時，仍能多少藉諸族群的地緣關係、部落起源與以往傳說的歷史關係、社會組織形態的社會關係，及體質、語言的異同等原則，對平埔族群提出科學的分類。

(二)平埔族群的分類

- 1、「族群」概念的引進與實際操作上的分類，大致成形於日據初期的調查研究者。1895年臺灣割日後，殖民政府為了有效治理臺灣，花費許多人力、物力，對臺灣南島民族從事民族學、體質人類學等領域的調查與研究。因此，由伊能嘉矩、粟野傳之丞首開其端，在大分類上延續清代的「高山」、「平埔」兩個範疇，其下劃出的族群將近20支。
- 2、平埔族群的分類，各家學者甚有出入，普遍來說，大致可分為：噶瑪蘭(Kavalan)、凱達格蘭(Ketagalan)、道卡斯(Taokas)、巴宰(Pazeh)、

拍瀑拉 (Papora)、巴布薩 (Babuzá)、洪雅 (Hoanya)、西拉雅 (Siraya)、馬卡道 (Makatau)，簡略介紹如下：

- (1) 噶瑪蘭族，19世紀前主要分佈於蘭陽平原；40個左右的部落，以蘭陽溪為界，分散於溪北、溪南海拔大約5-10公尺的低濕平地上。荷蘭時代的人口，約有1萬人左右；漢人入蘭時(1810年)，則為5千人上下。道光、同治、光緒年間，由於生存競爭壓力大，族人除在宜蘭境內小幅移動或遷往今三星鄉外，不少人亦遷往花蓮，開創新天地。
- (2) 凱達格蘭族，是馬賽人、雷朗人、龜崙人三群人的總稱。馬賽人，主要指北濱地區的金包里、大雞籠、三貂三個社群；雷朗人的分佈，以大漢溪、新店溪流經的臺北平原為主；龜崙人，大致散居在林口台地的南崁溪流域、大漢溪中上游到桃園一帶。
- (3) 道卡斯族，指鳳山溪到大甲溪之間新竹、苗栗、臺中縣地區的原住民；即清代以後，所謂的竹塹社、後壠五社與蓬山八社等三大社群。
- (4) 巴宰族，為清代中部地區歷史舞臺上最活躍的民族；以岸裡、朴仔離、阿里史、烏牛欄四大社群為主，分佈在環繞豐原，北起大甲、南到潭子、東至東勢、西迄大肚山，大安溪與大肚溪之間的地域。
- (5) 拍瀑拉族，主要有大肚、水裡、沙轆、牛罵四社；地理分佈上，係在大肚溪以北、清水鎮以南、大肚臺地以西的海岸平原。
- (6) 巴布薩族，有東螺、二林、眉裡、半線、紫仔坑、阿束、馬芝遴、巴布薩等社，大致分佈在

大肚溪以南，到濁水溪以北的地域。

- (7) 洪雅族，分佈在北起臺中縣霧峰、南迄臺南新營以北的地帶，可以分成Lloa、Arikun兩支，約有十三社。
- (8) 西拉雅族，一般又區分為兩群：西拉雅四大社——即原住於臺南平原的新港、大目降、蕭壠、麻豆四社，及大武壠四社——原住於臺南縣烏山山脈以西，曾文溪流域平原地帶的頭社、霄里、芒仔芒、茄拔四社。
- (9) 馬卡道族，原住於鳳山地方高屏溪到大武山腳的廣大平原上，即清代文獻中非常著名的「鳳山八社」。

3、20世紀前期平埔族群的分布

- (1) 日據初期，臺灣總督府在行政上繼承了清末民間社會及官方政治經濟體系的人群分類——漢人、熟番與生番，並基於熟番「百年前即漢化」，且大多居住在普通行政區的事實，而讓熟番與漢人一起編入地方基層行政空間，適用普通行政法，成為所謂的「帝國臣民」。清代以來的熟番身分，主要存在於戶口制度的種族欄及統計分析的項目，而不是「理蕃」政策的實施項目。
- (2) 1905年第一次臨時戶口調查後，臺灣總督府對平埔族群的家戶人數、聚落分佈等實況有了具體瞭解，表1即為當時普通行政區的熟番人數與分布狀況。

表1 1905年全臺普通行政區的平埔族群人口與分布

區域別	男	女	合計
臺北廳	329	237	566
基隆廳	266	231	497
宜蘭廳	1366	1360	2726
深坑廳	20	8	28
桃園廳	326	144	470
新竹廳	512	465	977
苗栗廳	994	939	1933
臺中廳	143	139	282
彰化廳	107	125	232
南投廳	2338	2527	4865
斗六廳	76	62	138
嘉義廳	15	10	25
鹽水港廳	1226	1398	2624
臺南廳	1844	1882	3726
蕃薯寮廳	4639	4778	9417
鳳山廳	34	50	84
阿猴廳	4220	5157	9377
恒春廳	1227	1271	2498
臺東廳	3026	2941	5967
總計	22708	23724	46432

資料來源：臨時臺灣戶口調查部編，《明治三十八年臨時臺灣戶口調查集計原表（地方之部）》，頁2-25。（引自原民會全球資訊網）

(3) 以上數據，不但讓我們掌握了二十世紀初的平埔族群人口數，也展現他們的空間分佈特性。經過百年的漢人入殖，蘭陽平原的噶瑪蘭人仍維持普遍的自覺與集體認同；苗栗的後壠社群，勢力還很明確。中部的平埔族群，集中在埔里；南部的平埔族群，今臺南、高雄部份顯然結集在近山地區；屏東平原，則是分佈最為均勻的地區。花、東做為後山吸納平埔族群人口的地區，顯然保留不少元氣。表2即為相隔30年後（1935）的熟番人口，與1905年相較，數量頗有增加，但空間分佈卻大致略同。

表2 1935年的全臺平埔族群人口與分布

區域別	男	女	合計
臺北州	1,261	1,097	2,358
新竹州	1,371	1,180	2,551
臺中州	3,590	3,620	7,210
臺南州	4,710	4,712	9,422
高雄州	13,176	13,386	26,562
臺東廳	1,901	1,799	3,700
花蓮港廳	3,013	2,996	6,009
合計	29,022	28,790	57,812

資料來源：臺灣總督官房臨時國勢調查部，《昭和十年國勢調查結果表》，頁158-307。（引自原民會全球資訊網）

4、19世紀平埔族群的島內大遷徙

(1) 平埔族群在17-18世紀的地理分佈、部落名稱，迄19世紀後開始鉅變。移臺漢人，在嘉慶年間，丁口已近2百萬；平埔族群以數萬之軀、守千里之地，人數上是兩極的對峙。當平埔族群原居

的土地開始流失、轉移到漢人手上時，平埔族群的生活空間縮小，食物供應減少，人口的生息孳養也日益無力；在生存壓力下，平埔族群展開了各種因應行動。

- (2) 18世紀中葉，平埔族群在逐漸成形的清代族群政策導引下，主動或被動的移居土牛線界，成為清廷守邊的主力。19世紀中葉，臺灣史上最為人熟知的族群大遷徙次第展開，此即西部平埔族群大範圍、主動性的集體移動。中部平原的道卡斯、巴宰、拍瀑拉、巴布薩與洪雅等族，曾經集體翻越中央山脈，進入蘭陽平原；其後，中部各族更大規模的移動，則是有計畫的遷入埔里盆地。至於南部的西拉雅、馬卡道等族，不是遷移到高雄、屏東山麓地帶；便是順沿楠仔仙溪、荖濃溪，深入中央山脈；或繞道恒春、臺東，散入花東地縱谷與海岸地帶。蘭陽平原的噶瑪蘭族，也在同時往南進入花蓮平原北段。二十世紀初的族群空間分佈，已經更為零散化與多元化了。

二、平埔族群正名運動重要歷程⁴

- (一) 85年間，改制前臺南縣政府首度協助轄內大內鄉「頭社太祖夜祭」文化活動，引發西拉雅各部落尋根與認同之關注。90年間，前立法委員巴燕達魯協助400名平埔族群代表於立法院召開公聽會，正式訴求平埔族群回歸原住民身分，提出5大訴求如下：

- 1、1年內完成平埔原住民族的「民族識別」以及平埔族裔之原住民身分認定，以還我民族地位。

⁴ 相關資料參酌行政院110年1月19日院臺原字第1100001583號函、臺南市政府110年3月10日府原綜字第1100300837號函及該等公文附件資料、網路資訊及相關學術文獻。

- 2、一旦認定平埔原住民族為原住民族之後，願放棄原住民個人身分專有之社會補助。
- 3、2年內應完成研究調查平埔原住民族之領域、遷徙、社群組織、文化等口述歷史計畫，還我平埔原住民族歷史真相與尊嚴。
- 4、原民會應設立平埔原住民族專責部門，專司平埔各部落事務。
- 5、規劃設立全國或縣之平埔各族文化館或園區或社區大學，以有效保存或發揚平埔原住民族文化。

(二)93年10月16日改制前臺南縣政府(時任縣長蘇煥智)於該縣麻豆鎮南瀛總爺藝文中心舉辦「2004西拉雅平埔會親」系列活動⁵，以藝文表演名義，集結全臺平埔族群，除文化交流之外，亦對外表達身分認定的決心以及期望政府肯認，平埔族群繼90年於立法院的公聽會後，再提出訴求如下：

- 1、殖民政府的不公義應立即補償。
- 2、執政者應立即承認平埔族。

(三)94年間，改制前臺南縣政府核定西拉雅為「縣定原住民族」，並於95年9月20日成立「臺南縣西拉雅原住民事務委員會」，對平埔族群正名具有推波助瀾作用。⁶

⁵ 「2004西拉雅平埔會親」系列活動包含「平埔族群高峰論壇—從平埔文化重新詮釋臺灣的歷史與文化」、「2004 Nabas影展—平埔電影院」、「平埔族群風味餐」、「與Inibs穿越西拉雅歷史長廊—西拉雅文物展」、「夜訪平埔原鄉—東山吉貝要夜祭」、「真情相約西拉雅—平埔攝影展」、「踏查平埔脈絡—平埔研究出版品暨文件展」、「平埔族群擂台」等主題活動。

⁶ 有學者研究指出：「西拉雅族裔主導的『西拉雅平埔會親』活動不僅讓改制前臺南縣政府深切體認到西拉雅人仍保持著旺盛的生命力以及追求民族發展的決心；更重要的是，激發縣府開始思考給予境內西拉雅族明確的民族地位」、「蘇縣長長期以來特別尊崇西拉雅族在臺南縣的歷史地位……西拉雅族裔沒有民族代表在臺南縣議會代為發言，欲支持縣長的構想，唯一的方法就是連署。2005年11月13日吉貝要段洪坤召集臺南縣各西拉雅部落代表齊聚吉貝要部落，開會決議建議請臺南縣政府成立『臺南縣西拉雅原住民事務委員會』」。參見陳叔倬、段洪坤著，〈西拉雅族成為縣定原住民的過程及其影響〉，收於《政大民族學報》第25卷，頁148、149。

(四)96年3月21日行政院政務委員林萬億主持召開「平埔族認定及其身分取得」研商會議，邀集專家、學者及平埔族各界代表開會研商，會議結論如下：

- 1、承認平埔族群存在之歷史事實。
- 2、不損害既有原住民族權益。
- 3、平埔族群之認定與權益保障採「差異性原則」規劃，並以語言、文化保障為主。

(五)98年1月5日至同年4月15日，臺南縣政府指示所轄各鄉(鎮、市)戶政事務所受理日據時期種族註記「熟」、「平」者之縣民，申請補登記為「平地原住民」之意願書。據該府統計，共計12,640人申請，11,830人符合資格，810人為疑義個案。

(六)98年4月14日原民會函臺南縣政府略以：「不得逕為註記其原住民身分及民族別，原住民身分之認定係屬全國一致之性質，應屬中央主管事項，不得因縣而異」⁷。內政部並於同年月20日函釋：「說明二、戶政事務所受理民眾申請原住民身分及族別登記，應確實依行政院核定之族別於當事人戶籍登記資料註記為『山地原住民』或『平地原住民』。說明三、為正確戶籍登記，避免錯誤發生及滋生爭議，修正戶政資訊系統原住民身分及民族別登記原住民族別代碼，刪除民族別選項之『其他』乙項。」⁸

⁷ 原民會108年4月14日原民企字第09818307號函。本院查，原民會早於92年5月30日即曾以原企字第0920018134號函解釋有關平埔族各族群如何取得原住民身分，該函說明二：「原住民身分法第2條規定：『本法所稱原住民，包括山地原住民及平地原住民，其身分之認定，除本法另有規定外，依下列規定：一、山地原住民：臺灣光復前原籍在山地行政區域內，且戶口調查簿登記其本人或直系血親尊親屬屬於原住民者。二、平地原住民：臺灣光復前原籍在平地行政區域內，且戶口調查簿登記其本人或直系血親尊親屬屬於原住民，並申請戶籍所在地鄉(鎮、市、區)公所登記為平地原住民有案者。』依上開規定，平地原住民係指在民國45年、46年及48年上開登記期間，向戶籍所在地鄉(鎮、市、區)公所申請登記有案取得平地原住民身分者。平埔族族群於日治時期之戶口調查簿種族欄雖註記為『熟』，因大部分平埔族族群並未辦理登記，是以，並未取得原住民身分。」

⁸ 參見內政部98年4月20日台內戶字第0980072794號函。

- (七) 98年4月20日西拉雅族人在改制前臺南縣政府召開記者會，抗議原民會、內政部濫用行政權阻擋西拉雅族取得原住民身分，並於同年4月23日前往行政院與監察院遞交陳情書⁹。
- (八) 98年5月2日平埔族正名運動「臺灣母親·平埔正名」於凱達格蘭大道誓師舉行，近5千人前進總府表達回復原住民身分的決心，時任臺南縣長蘇煥智、立法委員田秋堇、教授施正鋒等人輪番進行演說支持。原民會對此回應，若將平埔族群納入原住民族，將衝擊現有原住民權益¹⁰。
- (九) 改制前臺南縣政府為因應內政部將戶政資訊系統民族別中的「其他」欄刪除，時任縣長蘇煥智指示縣內31鄉鎮戶政事務所改採紙本登記作業受理，於98年5月19日函頒「辦理日據時期種族『熟』之縣民申請登記平地原住民之作業要點」，以地方自治權限，要求縣內各戶政事務所將已繳交補登記為平地原住民意願之平埔族人，於戶政資訊系統中之原住民身分及族群別選項「其他」欄位登記為平地原住民。該府並於同年5月21日召開記者會，宣布自即日起受理開放紙本登記。據該府統計，截至99年12月24日止，受理登記為平地原住民登記共計1,283人。¹¹
- (十) 98年7月24日原民會函釋：「98年5月19日臺南縣政府……函頒『辦理日據時期種族『熟』之縣民申請登記平地原住民之作業要點』、原住民身分及民族別申請書及戶政事務所書面函復範例稿」乙案，抵

⁹ 本院於98年間據萬正雄、萬淑娟等人陳訴略以：原民會函釋，對於台灣光復前戶口調查簿種族登記為「熟」、「平」且目前無原住民身分者，不得認定為「平地原住民」；另內政部函釋刪除戶政資訊系統民族登記別中「其他」選項，均涉有違失等情。案經本院第4屆錢林委員慧君調查，調查意見認為：「原住民身分及民族別認定屬原民會權責，內政部雖刪除民族別選項之「其他」乙項，對於原住民權益並無影響。

¹⁰ 參見臺南市政府110年3月10日函檢附之「西拉雅正名運動簡表」。

¹¹ 參見臺南市政府110年3月10日府檢附之「西拉雅正名運動簡表」。

觸原住民身分法第2條第2款及第8條第1項之相關解釋，當然無效，請中央各機關查照並轉知所屬辦理」¹²。原民會並於同年8月25日函請改制前臺南縣政府立即停辦申請登記作業。時任蘇煥智縣長於同日召開會議，指示縣府相關單位成立行政訴訟暨聲請大法官釋憲研議小組¹³。

(十一)改制前臺南縣政府展開法制面攻防，由當時擔任該府西拉雅原住民事務委員會執行秘書之萬淑娟先依據該府函頒之臺南縣辦理縣民申請登記平地原住民作業要點，向新化鎮公所戶政事務所申請登記為平地原住民，於98年5月27日得到改制前臺南縣政府之紙本准予登記，同年12月萬淑娟以欲參選平地原住民市議員選舉為由，要求改制前臺南縣選舉委員會確認其該當候選資格，之後向高雄高等行政法院提起2則選舉訴訟¹⁴，萬淑娟於該等選舉訴訟敗訴後，再以136名西拉雅人名義共同向原民會請求立即恢復原住民身分，原民會拒絕後，以原民會不作為，於99年間向臺北高等行政法院提起確認訴訟¹⁵，要求政府立即承認「熟」為原住民族，直接劃入「平地原住民」，萬淑娟等人敗訴後，上訴最高行政法院，最高行政法院於101年以訴訟類別錯誤為由，駁回萬淑娟等人之訴¹⁶。萬淑娟等110人於101年向原民會提出申請「認定為平地原住民」，原民會於

¹² 原民會98年7月24日原民企字第0980035198號函。

¹³ 參見臺南市政府110年3月10日府原綜字第1100300837號函檢送之「西拉雅正名運動簡表」。

¹⁴ 參見高雄高等行政法院99年度訴字第129號、第130號判決，前則訴訟為改制前臺南縣政府對臺南市選舉委員會，以後者對萬淑娟是否具有99年改制後臺南市平地原住民市議員候選人資格，法律上地位限於不明確，並有侵害原告(改制前臺南縣政府)戶政行政自治權及改制後臺南市是否確受最多原住民民意監督之地方自治權之虞，以利害關係人身分提起確認訴訟；後則訴訟為萬淑娟以個人身分，因對自己是否得以平地原住民身分參選市議員有疑義，提出確認訴訟。

¹⁵ 參見臺北高等行政法院99年度訴字第2306號判決。

¹⁶ 參見最高行政法院101年度判字第732號判決。

103年3月24日駁回申請案，萬淑娟等人續向行政院提起訴願，行政院於同年作成訴願決定駁回。

(十二)104年8月15日平埔族群各界社團代表約600人，於臺南市舉辦「全國平埔正名高峰會」，訴求政府應以日治時期種族欄登記為「熟」者，直接認定為原住民。另，萬淑娟等人於同年針對行政院訴願決定駁回「認定為平地原住民」申請案，以原民會為被告，向臺北高等行政法院提起課予義務之行政訴訟。

(十三)105年5月19日臺北高等行政法院判決萬淑娟等人敗訴¹⁷，萬淑娟等人不服，上訴最高行政法院。

(十四)105年7月16日平埔族群各界社團代表約200人，於臺南市召開「平埔正名共識會議」，決議要求政府直接認定平埔族群為「平地原住民」，並發表共同聲明：「新政府應在不修法、不另立新法之情況下，回復平埔族群之原住民族身分，權利義務與現行原住民族完全一致。具體作法應取消違法的行政命令，依原住民身分法受理登記，完全承認個人及集體之權利。」¹⁸。同年7月18日另有平埔族群各界社團代表約90人，於立法院召開「平埔原住民復權復名」論壇，支持前述決議。

(十五)105年8月1日「原住民族日」上午，蔡英文總統代表政府，首次就400年來臺灣原住民族承受的苦痛和不公平待遇，提出正式的道歉。當天，蔡總統宣布於總統府設置原轉會¹⁹並親自擔任召集人，與各

¹⁷ 參見臺北高等行政法院104年度原訴字第1號判決。

¹⁸ 參見臺南市政府民族事務委員105年7月27日發布之【平埔正名共識會議】聲明稿全文，載於<http://www.imxprs.com/free/pingpu/pingpuconsensus>。

¹⁹ 總統105年8月1日核定，並於同日以秘書長華總一義字第10510048370號函訂定「總統府原住民族歷史正義與轉型正義委員會設置要點」。原轉會為任務編組，置委員29人至31人。由總統擔任召集人，副召集人2人，1人由總統指派，另1人由代表原住民族之委員互相推舉之。其餘委員包括：(一)原住民族基本法規定及行政院核定之原住民族16族代表各1人、(二)平埔族群代表3人、(三)相關機關代表、專家學者及具原住民身分之公民團體代表。

族代表共同面對歷史課題、對等協商後續政策方向。道歉文內容略以：「……自外來者進入臺灣以來，居住在西部平原的平埔族群首當其衝。歷來統治者消除平埔族群個人及民族身分，為此，我也要代表政府，向平埔族群道歉。民主轉型後，國家曾經回應原住民族運動的訴求。政府做過一些承諾、也做過一些努力。今天，我們有相當進步的《原住民族基本法》，不過，這部法律，並沒有獲得政府機關的普遍重視。我們做得不夠快、不夠全面、不夠完善。為此，我要代表政府，向原住民族道歉。」、「在尊重平埔族群的自我認同、承認身分的原則下，我們將會在九月三十日之前，檢討相關法規，讓平埔族身分得到應有的權利和地位。」

(十六)105年9月5日時任臺南市市長賴清德主持該市西拉雅原住民事務推動會第13次會議決議：建請行政院盤點資源，設定期程還給平埔族群應有權利；對於正名後的社會福利，建請行政院即刻盤點平埔族群相關基礎資源，設定期程給予應有的權利；至於政治參與權部分，其中立法委員席次待修憲促成；地方民意代表席次，直轄及有原住民選舉的縣市，應在2018年增加平埔族群各級代表席次²⁰。

(十七)105年10月7日行政院依據總統代表政府向原住民族道歉時承諾事項，召開「平埔族群取得民族身分相關法制爭議研商會議」，由政務委員林萬億召集專家學者，通盤檢視平埔族群過往訴求、歷次研究及法令，決議：「修正原住民身分法，增列平埔原住民身分別。平埔原住民族權利另以法律定之。」並由原民會據以推動原住民身分法修正草案。

²⁰ 臺南市政府110年3月10日府原綜字第1100300837號函檢送本院之「西拉雅正名運動簡表」

(十八)106年5月12日行政院政務委員林萬億主持「建構平埔原住民族權利體系諮詢座談會」，聽取原住民族對於原住民身分法修正草案之意見，並於臺南、臺中、高雄、花蓮、新北等地分區辦理。據行政院表示：超過6成發言者肯定行政院所提原住民身分法修正草案(增列平埔原住民身分別，權利另以法律定之)，而近7成同意逐一檢討現行法規，逐步回復平埔原住民之民族權利²¹。

(十九)106年8月17日行政院院會通過原民會擬具之《原住民身分法》修正草案，並於同日送立法院審議。修正草案第2條增列「平埔原住民」身分別。

(二十)106年9月29日原民會第3次會議，總統主持並聽取平埔族群代表及原住民族各族代表意見後，裁示支持修改《原住民身分法》，增列平埔原住民類別。希望平埔原住民陸續登記身分後，依據族人的「客觀需求」及政府的「資源調配」兩個原則，來盤點及回復平埔原住民的權利，過程中涉及政府和原住民族之間、以及原住民族內部的資源分配，要透過共同的討論，一起找到促進族群和解的具體做法。

(二十一)106年12月11日、107年4月12日、18日、26日、5月24日立法院審查原住民身分法修正草案召開公聽會。據行政院表示：出席平埔族群及原住民族代表主張多元，發言者中63.82%主張同時透過立法與司法程序爭取平埔族群取得原住民身分；8.51%認為不用修法，直接認定平地原住民身分；27.65%認為：支持平埔正名並成平埔委員會（全數具法定原住民身分）²²。

²¹ 參見行政院110年1月19日院臺原字第1100001583號函。

²² 參見行政院110年1月19日院臺原字第1100001583號函。

(二十二)107年4月26日最高行政法院對於萬淑娟等人不服臺北高等行政法院104年度原訴字第1號判決所提上訴案，認為上訴有理由，判決原判決廢棄，發回臺北高等行政法院²³。

(二十三)109年1月立法院因屆期不續審，將原住民身分法修正草案退回行政院。

(二十四)109年4月28日臺北高等行政法院對於萬淑娟等110名人申請認定為平地原住民行政訴訟案，以原民會103年3月24日原民企字第1030015725號函做成處分所適用之原住民身分法第2條第2款規定之適用結果有牴觸違憲法之疑義，裁定停止訴訟，聲請司法院大法官解釋²⁴。

三、萬淑娟等人（原告）與原民會（被告）於行政訴訟中的攻防主張及行政法院判決見解

(一)確認原住民身分訴訟（原告敗訴確定）：²⁵

- 1、本訴訟歷經臺北高等行政法院(99年度訴字第2306號判決)與最高行政法院(101年度判字第732號判決)，均由平埔族人向原民會主張自己應具備被承認為原住民之權利，由於臺南市政府承繼合併前之臺南縣政府辦理縣民申請登記平地原住民作業要點，而內政部是戶籍登記之主管機關，分別為訴訟當事人之輔助參加人。臺南市政府於本訴訟中並未提出地方自治權限受侵害之主張，反與中央立場相同，主張以紙本登記並不算完成登記，故而認定請求之原住民尚未取得原住民身分，惟該府於訴訟中曾提出對原住民有利

²³ 參見最高行政法院107年度判字第240號判決。

²⁴ 參見臺北高等行政法院107年度原訴更一字第1號裁定。

²⁵ 雙方攻防及行政法院判決理由的重點摘要，參考吳秦雯(2020年7月)，「臺灣原住民族身分認定之地方自治權限—從平埔族爭取身分認定之案例談起」，載於《憲法解釋之理論與實務》第十輯。

之論述「並未於檔案紀錄中查得相關中央要求原住民限時登記之公文紀錄」。內政部反主張以人工紙本辦理戶籍登記之效力與現行以電腦系統辦理戶籍登記之效力並無不同，惟主張戶政事務所並無認定族別之權限，戶政事務所辦理民眾申請受理原住民身分登記及族別登記，以申請人已具有原住民身分及已經行政院核定之民族別為前提。

2、原告（萬淑娟等人）主張：

- (1) 依臺灣省政府46年代電，日據時期種族登記為「熟」者，為「平地山胞」，故設籍於原臺南縣之原告或原告之直系血親尊親屬為「熟」，根據臺灣省政府46年代電，應認具有平地原住民身分，且依原住民身分法規定，本人或直系血親尊親屬於光復前為設籍平地之原住民者，為平地原住民，其子女亦取得原住民身分。
- (2) 原告本人或直系血親尊親屬縱於政府准予登記期間未辦理平地原住民身分「登記」，亦無礙於原告具有平地原住民身分之事實。故原住民身分之有無，不以完成登記為要件，更無應於特定期間內辦理登記之限制。
- (3) 邵族、噶瑪蘭族、賽夏族均為原註記為「熟」而現行法肯認其平地原住民身分，及熟蕃獲認定為原住民族之例。「生」、「熟」之別，絕非判斷有無原住民身分之指標。現行原住民身分法將原住民分為「山地原住民」及「平地原住民」，但無將「熟」排除於原住民範疇外之任何明文規定。內政部81年間否認「熟」為原住民的函釋，係對人民基本權利義務事項，增加法律所無之限制，且該函釋無拘束法院之效力。

- (4) 主張其等具有平地原住民身分，此一身分不為原民會承認，與憲法規定及原住民身分法規定有違，復侵害原住民自我認同，有違公民與政治權利國際公約第1條之規定及聯合國原住民權利宣言。

3、被告（原民會）主張重點：

- (1) 原住民身分法第2條第2款「登記為平地原住民有案者」，係指「臺灣省政府於45、46、48、52年4次核准登記期間，向戶籍所在地公所申請申請登記為平地原住民有案者」。日據時代居住平地行政區域內，而原戶口調查簿記載為「生」、「高砂族」或「熟」、「平」者，均須依臺灣省政府45年10月3日令訂定之「平地山胞認定標準」，於45、46、48、52辦理平地原住民登記期間，向戶籍所在地之鄉（鎮、市、區）公所申請登記為平地原住民，方屬本法第2條第2款所稱之「平地原住民」，倘未於上開4個年度申請登記為平地原住民，即不符合本法「平地原住民」之定義。是以，具有平埔族群血統，惟未於上開4次核准登記期間辦理登記為平地原住民者，即無從取得原住民身分。現今之平埔族群人已無從依臺灣省政府46年代電規定認定為「平地原住民」。
- (2) 原住民身分之登記係採取「登記生效制」，必須是符合原住民身分法第2條第2款關於「原住民」之定義者，始具備申請註記為原住民之資格，經依同法第11條第1項規定向戶籍所在地之戶政事務所申請註記為原住民身分後，方取得原住民之身分。

4、行政法院判決原告敗訴理由，摘錄重點如下：

(1) 原住民身分之取得，以原民會之認定處分為據，本件當事人因而欠缺確認訴訟之法律上利益：

〈1〉原住民身分之認定權責屬於原民會，臺南縣政府所屬戶政機關所為本訴訟當事人具有原住民身分之認定即為非權責機關之認定。

〈2〉欲辦理原住民身分之登記，應申請原民會依規定認定，待認定結果而異其後續救濟，不循此途徑提本件確認訴訟，自不符確認訴訟之補充性原則。

(2) 臺灣省政府46年代電不得認定為具有原住民身分之依據，平地原住民身分以登記有案為條件：

〈1〉臺灣省政府46年代電之事由與目的，係該府針對屏東縣政府就臺灣省政府46年1月22日令所產生疑義之請示而為之釋示，僅作為註記為「熟」之平埔族群人得依臺灣省政府46年1月22日令申請登記為平地山胞，尚難遽以執為「日據時代居住為平地，其種族為『熟』者」即係平地原住民，進而得請求確認為平地原住民之依據。

〈2〉立法者於制定原住民身分法時，就山地、平地原住民為不同之規定，則依文義解釋，立法者不採取臺灣省政府46年代電之意見，否則當無增列「申請戶籍地公所登記有案」要件之必要。

〈3〉探究立法過程所採取之版本與文字，立法者有意排除臺灣省政府46年代電之意見。

〈4〉內政部81年3月4日函釋²⁶係凸顯法令原意，釐清、確定或更正臺灣省政府46年代電之情形，依上開函釋意旨，日據時代戶口調查簿登記為「熟」者，即不得再認定為具有原住民之身分。

(3) 原住民身分之認定及範圍為立法裁量之空間，原民會之函釋並未違反憲法之意旨。

(二)課予義務訴訟²⁷：

1、此一訴訟為前一確認訴訟之延伸，原告(上訴人)仍為萬淑娟等西拉雅族人，被告(被上訴機關)為原民會，臺北高等行政法院104年度原訴字第1號判決原告敗訴，最高行政法院107年度判字第240號判決廢棄臺北高等行政法院對於原住民不利益之判決，此判決對原住民爭取正名是一大鼓舞，也促使原民會提出原住民身分法第4、8、11、13條修正草案(於110年1月27日修正公布)。

2、原告主張：

(1) 依臺灣省政府46年代電，日據時期種族登記為「熟」者，為「平地山胞」。

(2) 依原住民身分法規定，本人或直系血親尊親屬於光復前為設籍平地之原住民者，為平地原住民，其子女亦取得原住民身分。

(3) 原告本人或直系血親尊親屬，縱於政府准予登

²⁶ 內政部81年3月4日台(81)內民字第8174921號函釋：「查依『山胞身分認定標準』第2條第2款，有關『平地山胞』身分之規定為：『臺灣光復前原籍在平地行政區域內，且戶口調查簿登記其本人或直系血親尊親屬為山胞種族，並申請當地鄉(鎮、市、區)公所登記為平地山胞有案者。』上開條款所稱『山胞種族』，應係指臺灣光復前，戶口調查簿種族欄登記為『生』或『高砂族』者而言。又有關潘華先生祖先之種族欄記載為『熟』，應係指清代所稱之『熟番』或『平埔番』，目前早已漢化，且居住在平地行政區域與非山胞生活、語言幾無二致，自非『山胞身分認定標準』適用範圍。」

²⁷ 萬淑娟等人所提課予義務訴訟，經最高行政法院判決廢棄原判決，發回臺北高等行政法院，臺北高等行政法院已裁定停止訴訟，聲請司法院大法官解釋。

記期間未辦理平地原住民身分「登記」，亦無礙於原告具有平地原住民身分之事實。

- (4) 原告依原住民身分法等規定，具有平地原住民身分，業如上所陳。此一身分若不為被告承認，非但與原住民身分法規定有違，有悖憲法增修條文第10條第11項、第12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」、「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。對於澎湖、金門及馬祖地區人民亦同。」所揭櫫之意旨，復侵害原告之原住民自我認同。
- (5) 法律學者王泰升於最新著作中呼籲，從追求歷史正義的觀點，國家沒有理由拒絕平埔族之原住民自我認同。
- (6) 邵族、噶瑪蘭族、賽夏族等族人，係熟番之身分註記登記為平地原住民。被告前辯稱僅「生番」才是原住民云云，於法不符。
- (7) 內政部81年間否認「熟」為原住民的函釋，係對人民基本權利義務事項，增加原住民身分法所無之限制，且該函釋無拘束法院之效力。
- (8) 原住民身分之有無，不以完成登記為要件，更無應於特定期間內辦理登記之限制。

3、被告（原民會）之主張：

- (1) 原住民身分法第2條第2款「登記為平地原住民有案者」，係指「臺灣省政府於45、46、48、52年四次核准登記期間，向戶籍所在地公所申請登記為平地原住民有案者」而言。
- (2) 臺灣光復前戶籍簿種族欄記載為「熟」、「平」

者（下稱「平埔族」），並非原住民身分法第2條所稱之「戶口登記簿登記其本人或直系血親尊親屬屬於『原住民』者」，是以，具有平埔族血統，惟未於45年、46年、48年及52年准予申請登記期間辦理登記為平地原住民者，即無從取得原住民身分。

- （3）須是曾在45年、46年、48年及52年准予申請登記為平地原住民期間，辦理登記為平地原住民之平埔族人，方得依原住民身分法第2條第2款「登記為平地原住民有案」之規定，認定為具有平地原住民身分。
- （4）現今之平埔族人已無從依省府46年代電規定認定為「平地原住民」。
- （5）原住民身分之登記係採取「登記生效制」，須是符合原住民身分法第2條關於「原住民」之定義者，始具備申請註記為原住民之資格，經依原住民身分法第11條第1項規定向戶籍所在地之戶政事務所申請註記為原住民身分後，方取得原住民之身分。

4、最高行政法院107年度判字第240號判決意旨，重點摘錄如下：

- （1）45年以降的法規要求平地原住民登記之旨趣，在考量原住民與非原住民於平地混居，為求便利行政機關釐清平地原住民身分而設，並無限制有原住民身分某期間過後即不具原住民身分，未登記即非原住民。
- （2）原住民身分，係因血緣關係而來，身分之有無，是與生俱來，非所謂採登記主義而取得。國家就原住民身分設登記制度，如前述是出於行政管理便利性考量，該項登記之性質，乃行政手

續，不能認未登記者即非原住民，亦非認於登記期間外即無再取得原住民身分之可能。

(3) 認定應限於在45、46、48、52年，且上訴人於上開受理登記期間未辦理登記，即不具原住民身分云云，係增加法律所無之限制。

(4) 民族身分是與生俱來，個人決定是否獨自、或與他人聯合行使參加文化生活的權利，是一種文化選擇，並應在平等的基礎上予以確認、尊重和保護。原住民的身分應顧及個人意願，其中作為平地原住民認定尚須符合「並申請戶籍所在地鄉（鎮、市、區）公所登記為平地原住民有案者」，乃是作為特定身分的認定要件之一，而非經法律認定以後的適用結果，故其意涵應求諸於歷史或社會文化上所認知的原住民，及其意願而「申請戶籍所在地鄉（鎮、市、區）公所登記為平地原住民」，非所謂應經登記後方屬原住民，或未於期間內登記即喪失或不能取得平地原住民身分。若依據行政機關的解釋及作法，其僅為協助行政機關釐清平地原住民身分，無端區分山地和平地原住民，並非斟酌規範事物性質之差異而為合理之區別對待，有違反憲法上平等原則；另所謂應經登記後方屬原住民，或未於期間內登記即喪失或不得取得平地原住民身分，亦違反憲法「國家應依民族意願，保障原住民族之地位及政治參與」之規定，所以當然不能作此解釋，而致違憲。

5、其後，臺北高等行政法院認被告103年3月24日原民企字第1030015725號函作成處分所適用之原住民身分法第2條第2款規定有牴觸憲法之疑義，向司法院大法官聲請解釋，於109年4月28日以

107年度原訴更一字第1號裁定，於大法官作成解釋公布前，停止訴訟。

四、本院110年4月7日諮詢平埔族人意見摘要

本院就平埔族人與原民會於行政訴訟中之攻防主張，以及相關學術文獻所提平埔族登記問題，整理重要議題，於110年4月7日諮詢平埔族後裔且為平埔族正名運動重要參與者：凱達格蘭文史工作室負責人林勝義、總統府原轉會委員萬淑娟、西拉雅族人李弘道先生、臺灣大學人類系博士候選人楊曉珞等人意見。諮詢議題如下：（一）原民會主張，平埔族人未於政府准予登記期間（於45、46，48、52年間依前臺灣省政府函令規定受理身分申請登記）向戶籍所在地鄉（鎮、市、區）公所申請登記，不符合原住民身分法第2條第2款所定要件。依您所知，行政機關當時究如何政令宣導民眾申請登記？平埔族人當時是否普遍知悉，而有如期申辦之期待可能性？（二）有學者提出：「當時政府所為之函令缺乏多元文化主義思維，並傾向同化政策，甚至造成集體陷阱，使得平埔族群在族群認同只能二選一」、「因為怕被羞辱、或是污名化而不敢前往登記山胞/山地人的身分」、「對於處於驚弓之鳥般狀態的平埔族群而言，委實有失公允」等看法²⁸。依您所知，平埔族群未於核准登記期間內辦理身分登記之歷史真相為何？（三）平埔族群要求恢復身分及權利之重要歷史過程及主張？（四）行政機關目前擬修正原住民身分法，增列平埔原住民類別，並明定其民族權利另以法律定之。對此，有何看法？（五）對於行政機關保

²⁸ 參見施正鋒(2004年)，「噶瑪蘭族人的身份認同」；施正鋒(2009年5月)，「西拉雅族的身分與政府的承認政策，發表於改制前臺南縣政府主辦「西拉雅的認同與認定—2009臺南地區平埔族群學術研討會」；吳秦雯(2020年7月)，「臺灣原住民族身分認定之地方自治權限—從平埔族尋爭取身分認定之案例談起」，載於《憲法解釋之理論與實務》第十輯。

存平埔族群語言、文化之相關行政作為有何不足之處或缺失？有何主張及建言？

茲就各人發言內容摘要如下：

(一)凱達格蘭文史工作室負責人林勝義：

- 1、原民會相關函釋主張，限於45、46、48、52年間依臺灣省政府令向戶籍所在地鄉(鎮、市、區)公所申請登記有案者，才符合原住民身分法第2條第2款規定。這涉及違反國際人權公約以及聯合國原住民族權利宣言，也牴觸憲法第5條、第7條及第121條，為無效之行政命令。人民的信仰、自由及人身的權利是與生俱來，他的位階高於憲法，不能用行政命令剝奪人權的基礎要件，這是他的違失，應該要糾舉。
- 2、當年省政府的行政命令並沒有送達每位自然人簽收，也沒有公示送達，也沒有公告，假使有，請原民會舉證。
- 3、不能以現在的時空環境來考慮當時的時空環境，因為當時是屬於農業社會，交通也不便，平埔族大多在偏鄉、海邊，有時候出來洽公都要坐船，根本沒有路，出門全靠走路，來往就要一天；再來，二二八事件風聲鶴唳，人人驚恐，足不出戶，二二八事件後，平埔族受害很深，誰敢去洽公？根本就沒辦法去洽公，所以，根本不知政令為何物。
- 4、國民政府來了，把我們社內的糧倉打開全部搶去，我們的勇士要去搶回來，被圍起來後槍決，妻子被抓去，當時看到國兵像看到妖魔鬼怪，誰要去公所辦這個事情，所以，那個時空環境也要考慮，原民會所說的，非常不合理，有違失就坦承，讓平埔族登記，後續的權利義務再以法律定之。

- 5、我們參加過聯合國原住民宣言，那個時候是共同起草的，大約196幾年（本院查，正確應為1996年²⁹）曾參加世界原住民大會，有開會照片，聯合國也有回函給我們。
- 6、我們在這個會有貢獻，我們的標章、我們的名字臺灣原住民文化聯盟在聯合國是有貢獻的，我們這個標章可以運用於全世界文化宣揚，他也回函給我們。

（二）原轉會委員萬淑娟：

- 1、原民會主張4個核准登記期間，平埔族沒有來登記這件事，被認為是平埔族不願意來登記，包括夷將主委他之前在接受立委答詢時，就說平埔族不識字，所以沒有來登記，但到底平埔族群為什麼不來登記，是有歷史原因的，像我們議題二這邊所寫有學者提出「因為怕被羞辱或污名化」，議題二這個問題會不會存在，其實必須是平埔族群都被週知，然後他了解，有收到這個訊息，第二個議題的問題才會存在，他收到訊息，他要不要去登記，才會產生諮詢議題二的問題，但是第一個議題就沒有存在，就是這4次登記都沒有收到通知，普遍的沒有收到通知，是到了後來有一次，在46年的時候，是他回覆屏東、苗栗、臺東、花蓮縣政府，那時就說日據時代居住平地行政區，而且戶籍登記為山胞，那時候叫平地山胞，依現在規定叫平地原住民，本來這個公文各縣市都沒

²⁹ 根據林勝義先生於本院諮詢會後郵寄資料影本顯示，聯合國原住民工作組曾於1996年7月19日致函林勝義先生，邀請其參加聯合國人權委員會原住民問題工作組第14屆會議。本院查，1996年時原民會時任主任委員夷將·拔路兒亦曾前往參加聯合國人權委員會原住民工作組第14屆會議，並提出1份名為「1996年世界原住民族權利的新動態」的參加會議報告（參見原民會全球資訊網），該份報告指出「自1991年起臺灣原住民組織透過美國人類學律師霍德·柏曼的協助安排下，首度以非政府組織的名義參加「工作組」會議，此後每年皆有來自臺灣的原住民組織推派代表出席此項常態性會議。

有，後來是因為辦登記的去問，可能是因為他們所在之地，譬如花東、屏東，其他縣市是有數據的，這4個縣市多少有去登記，但其他縣市是零，這是很詭異的事情，這不可能啊，這是集體被遺失。

- 2、只有那4個縣市有正式的公文，所以我們的意見是，第一，縣市政府沒有收到通知，第二，有收到通知，你沒有公告，縱使有公告也只是把公文貼在縣政府的公告欄上。
- 3、登記是為了在行政上的方便性，你已經侵犯到最基本的人權，我們也主張，就算那4次登記之後，難道不能再登記嗎？這是很奇怪的事情，最高行政法院也有這樣的看法，跟原民會說現在應該積極辦理登記，最高行政法院發回後，最後行政法院法官也主動提起釋憲。所以，我們認為重新補登記這件事情，是行政法院希望原民會做的。
- 4、之前行政院政務委員林萬億和原民會主委夷將他們都親自主持五場全國會議，不是說我們要選擇這個，而是我們覺得目前的政策在國家願意去作，這也是過去沒有的，所以大家願意先來支持這樣的政策，所以不是我們選了這個、我們不選平地原住民、我們要選平埔原住民，而是這條路至少是開放的，其他的路其實是被阻擋了，你要也沒有辦法打通，所以對我們來講，其實沒有優劣之分，也沒有我們退而求其次，而是我們覺得那是步驟問題，當然也有反對的意見。
- 5、原住民語言發展法從制定到現在，平埔族語言一直沒有被放入，在我們現有的教育體系裏面，至少國小的部分，他的語言選項有原住民語、客家語、臺語、新住民語言是列出來的，唯獨沒有平

埔族群語言。

- 6、原民會的主張前後都沒有變動，到後來講的蠻奇怪的，他們說從原住民身分法第2條第2款規定的立法過程，可以知道立法者就是有意要排除。他最近的答詢是說，因為過去4次的登記受限了，在現有的環境下沒有辦法審酌，所以才考慮修法讓我們取得平埔族的地位，但是修法又沒有通過，屆期不連續，所以他說現在要重送，可是現在沒有重送啊。
- 7、現在在打釋憲，我們主張原住民身分法第2條第2款規定「並向戶籍所在地鄉(鎮、市、區)公所申請登記有案者」，他限制於政府准予登記期間，這是增加法律所無之限制，與憲法第23條的法律保留原則有違背，再來，政府准予登記期間所適用法規，並沒有送達通知，而且地方政府大概也沒有公告，如果公告未送達就永久喪失身分，也是違反憲法上法律正當程序，然後原住民身分權是人格權，始於出生，終於死亡，所以，原住民身分並沒有消滅時效的適用，不能行政機關為了管理的方便需要登記，這個登記應該是確認，並不是登記生效主義，限制必須政府核准登記期間，已經曲解這個登記是生效要件。而且，原民會如此解釋，會有政府准予登記期間，沒有行為能力的問題，跟尚未出生的平埔族子女的身分問題。原民會對原住民身分法第2條第2款及第8條都解釋為限制政府核准登記期間，都太過了。
- 8、各民族都應該受法律保障，相較於其他原住民族的保障，平埔族所受保障有明顯落差，政府放任平埔族自生自滅，自己去抵抗被歷史遺忘，自己去抵抗被同化，等於沒有國家來幫他。

(三)西拉雅族裔李弘道先生：

- 1、族群的認同，就是說「西拉雅」這麼美的名字、這麼美的族群，我看了之後，非常高興、非常感動，我的祖先竟然是從裡面來的。
- 2、這個族群這麼有意義，沒想到政府承認很多山胞，都有他的族群名字，甚至客家也有委員會，獨獨沒有西拉雅這個族群的立錐之地，我覺得非常奇怪，如果你們沒有說你們是什麼什麼族，我們也不會爭取嘛！結果你把這些族都講完了，卻把這個最大的族推出去，我覺得處理上很奇怪，很多人在推動，卻沒看到有進步，沒看到政府有在推動這件事，作為一個族人的身分，我希望能夠鞭策政府推動。

(四)國立臺灣大學人類系博士候選人楊曉珞：

- 1、山胞又分成山地和平地，但山地的部分就直接轉了，平地的部分則是要去登記，所以那時候甚至很多阿美族或卑南族也沒有登記到。
- 2、剛才有提到當時的登記，有很多人沒有登記到，有人曾對這個做過研究，研究指出當時公文沒有確實傳遞到每個鄉鎮，就是平埔族所在地區，這當然是很嚴重的疏失，會影響到很多人不知道這個資訊，像我爸爸是臺南的西拉雅，當時他在地工作，對這消息是一無所知，當然也受限當時的通訊沒有現在那麼方便，旅外的人不知道這件事是可以理解的，在這樣不知道的情況下沒有去登記，很多人會受到影響，就另一方面來說，當時的民眾不知道這樣的函令對自己有什麼樣的切身關係，所以也不會主動去做登記。
- 3、那就算他們知道自己可以去登記身分這件事，但回到那個年代來講，沒有太多選擇會去做山胞，

所以，我覺得雖然有選擇，但不是一個選擇。

- 4、原民會一直說平埔族人沒有去登記，其實原民會在98年有提出一個解釋令，去限縮平埔族人在後續去做登記，那個解釋令禁止族人再去登記，而且要求公所不能受理登記，其實已經逾越原住民身分法的授權，其實是違法的，基本上如果廢除這個解釋令的話，平埔族人應該就可以去登記了，不用修原住民身分法。
- 5、我覺得平埔原住民這個分類，其實以往外來統治者也將原住民分成生番、熟番，後來也分了山地原住民、平地原住民，那我們現在也再檢討山地原住民、平地原住民這樣的分類是不是不必要的區分了，如果現在又去分平埔原住民，那是延續過去依照公民化程度或是地理位置，去分而治理原住民的概念，更何況原住民的權利，是經過多年來的討論和爭取，這都是直接和原住民身分綁在一起的，如果這時候原住民去做分類的話，等於是把權利去做區隔，很像說你是平埔，你比較沒有原住民性，就沒有這個權利，我是原本就有原住民身分，這樣其實是很不合理的，另外我也想指出，從長遠來看，其實這樣是不好的，因為這樣的分類，既然是把原住民依照原住民性的多寡去區分的話，可能會導致未來族群的分化或對立，更多法令或政策在執行上會有更多的糾紛，所以這個區分在當下好像解決了問題，但是往後可能會衍生更多問題，所以，雖然現在很多平埔族人認為為了爭取身分要「先求有，再求好」，去接受平埔原住民這個分類，但如果可以，誰願意被做這樣身分上的區隔，這會跟隨有權利上的區隔，不過我還是尊重多數族人的意願，但希望將

來還有舉辦相關的公聽會或意見調查的時候，不要用引導的方式讓族人知道如果我不接受這個選項的話，我好像就沒有辦法拿到這個身分，這樣其實是受影響下的選擇。

五、本院110年4月9日第1場專家學者諮詢會議內容摘要

(一)諮詢議題：

- 1、原民會相關函釋認為，原住民身分法第2條第2款關於平地原住民部分，所謂「並申請戶籍所在地鄉(鎮、市、區)公所登記為平地原住民有案者」，係指於政府准予登記期間(於45、46，48、52年間依前臺灣省政府函令規定受理身分申請登記)有向戶籍所在地鄉(鎮、市、區)公所申請登記有案者。此是否增加法律所無之限制，而有牴觸法律之違法？
- 2、依原民會解釋原住民身分法第2條第2款之要件及適用法律結果，區分山地原住民及平地原住民，限制平地原住民以「於政府核准登記期間內申請登記有案者」為取得原住民身分之要件。此究屬原民會所主張之「立法形成自由」，司法權應予尊重？抑或違反憲法「平等原則」及憲法「保障原住民族之地位及政治參與」，致有違憲之虞(最高行政法院107年度判字第240號判決見解)？
- 3、原住民身分，係因血緣關係，與生俱來，非國家權力之恩賜(最高行政法院107年度判字第240號判決意旨)。行政機關於45、46，48、52年後未再續辦申請平埔族身分登記，有無正當性？是否為行政怠惰？
- 4、行政主管機關歷年就原住民族團體或個人要求正名，恢復身分權利及地位之要求，相關處理程

序及方式，有無符合聯合國「公民與政治權利國際公約」、「原住民族權利宣言」規範意旨？

- 5、原民會主張，平埔族人未於政府准予登記期間（於45、46，48、52年間依前臺灣省政府函令規定受理身分申請登記）向戶籍所在地鄉（鎮、市、區）公所申請登記，故認不符原住民身分法第2條第2款所定要件。惟行政機關當時究如何政策宣導或週知民眾申請登記？平埔族人當時是否普遍知悉，而有如期申辦之期待可能性？
- 6、平埔族群未於核准登記期間內辦理身分登記之歷史真相為何？行政機關率認平埔族群當時並無申辦登記為原住民身分之意願，是否允當？

（二）國立政治大學法學院吳副教授秦雯：

- 1、在法律解釋上，有很多不同解釋方法，我一直很好奇一點，為什麼原住民身分法第2條當時對於平地原住民，會設計一個跟山地原住民不一樣的要件，因為不論是山地原住民或平地原住民，他相同的要件都是戶口調查簿上登記，不管是本人或直系血親尊親屬是屬於原住民，可是卻在平地原住民增加一個要件，就是「申請戶籍所在地鄉（鎮、市、區）公所登記為平地原住民有案者」，我覺得這是一個立法上很大的問題，90年訂定的時候，而且這個條文一直沒有修，為什麼當時訂原住民身分法的時候要做這樣一個不同的區隔，顯然在立法的時候有考慮到平地原住民有一個不一樣的限制，當時是不是考慮到在45、46、48、52年間臺灣省政府有函令解釋要求大家來進行身分登記。我去查找當時立法院相關文書，沒有很明確，好像寫後來是政黨協商。
- 2、如果要進行一個法釋義的解釋，第一個要釐清的

是，我們有沒有必要在山地原住民和平地原住民之間進行一個差別待遇，就是平地原住民為什麼一定要去申請，這個立法的原意，或是差別待遇的正當性，其理由是什麼？這是我比較不懂的，是某一種文化認同的問題，因為後面我們有提到一個關於原住民族權利宣言這部分，事實上目前世界趨勢對於身分認同，會比較講究是個人認同，不管國家有沒有承認，個人有認同就認定你有這個身分，那如果用這個邏輯來看的話，當時我們在訂原住民身分法的時候，是不是有意識的給原住民一個選擇空間，只是說這個選擇空間是一個很久以前的事情，就是當時是不是有意識的認為說，我們在45、46，48、52年的時候就是一個文化宣示，如果當時你沒有這個文化的意識，覺得你自己已經有意識的被同化，某種程度，那這個可能是一種為什麼要進行差別規定的合理解釋，可是這時候的問題如果是這樣，這個合理性適不適當？可以再討論。

- 3、所謂的「申請戶籍所在地鄉(鎮、市、區)公所登記為平地原住民有案者」究竟要怎麼解釋？因為法條沒有解釋，法條沒有解釋的時候，原民會就認為這個就是先前45、46，48、52年登記有案，為什麼原民會會這樣認定？這也是個有趣的問題，當然他會認為說，因為當時的背景，就是我們要整理相關的戶籍，就會進行發函，因為有一些法制史的老師有做過研究，認定當時這4次發文，事實上沒有通令全國，也就是有一些縣市政府其實是沒有收到這個通知，因為沒有收到這個通知，這個發函的效力是有瑕疵的，很多人提出質疑，很多人不知道的情況下，他當然不會去登

記，因為一個行政措施，造成人民身分的喪失，這是不是一個合法、合理的法律行為？是大部分法律學者認為有問題的部分。

- 4、按照法律保留、依法行政的觀點，重要的事項是要由立法者來制定，不宜由行政機關透過授權的方式來訂定，原住民身分法所謂「申請戶籍所在地鄉(鎮、市、區)公所登記為平地原住民有案」，事實上是有空間的，但原住民身分法沒有授權行政機關透過訂定行政命令的方式來確定這邊的要件，在沒有授權狀況下，這裡就會有很大的問題，因為這應該是一個相當重要的要件，卻由行政機關來立法，從現在的法治觀念而言，可能就是增加法律所無之限制。
- 5、增加法律所無之限制，是違反法律保留原則，依照機關合適性理論，越是有爭議，涉及的權利越大，就應該由國會來處理，這個是對原住民權利有重大影響，事實上有相當爭議，不適合由行政機關透過函令解釋的方式，來進行相關身分的確定。
- 6、依現在的法律觀點來看，45、46，48、52年的情形，當時應該沒有很強調依法行政的概念，法律保留應該也是理論上的存在，當時行政權是非常強大的，而且當時是動員戡亂時期，所以從法制史的角度來講，很多人說立法院是行政院橡皮圖章，行政院要做什麼，立法院就做，當然這是一個歷史的角度，回到當時的情況來看的話，行政機關用4次公文的方式來通知登記，其實在當時不是不可想像的，所以我們過來看，要不要承認當時的立法，其實有一個新的觀點，就是這幾年大家都在談轉型正義，轉型正義也是要矯治過

去威權體制下許多法令或事實不正義的，我會覺得這也是當時法治不彰，所以會有由行政機關單方面角度來認定。

- 7、如果我們去檢討當時的法令的話，你很難說，當時是違法的，可是依現在來看，他是違法的，我覺得他是一個法律上的詮釋，就會變成比較傾向是，現在政府是不是可以去彌補當時可能並不是全然違法的一個行為，可是現在是被認定構成違法的，其實行政法本來就是會有這種行為，就是當時是合法的，可是事實和法令變動，所以我們就認為那個行為在現行來看，會變成違法，依照這個理論的話，雖然當時不違法，可是用現在的眼光來看，就可能是增加法律所無之限制，違反法律保留原則，因此接下來的一個問題就是，原民會該做什麼？他是不是可以有一些積極的措施？這就要連結第三個諮詢議題，就是行政機關接下來就沒有再辦平埔族身分登記的相關函釋或公告，那有沒有正當性的問題，正當與否？是不是個行政怠惰？我覺得在法律上不太容易評估，就我個人而言，我覺得法律會有一個政策目的的導向，這個政策目的導向，就會跟執政者他想要的平埔族政策，是有關係的，所以，在這個部分，如果以現代的眼光來看的話，在民國90年制定原住民身分法的時候，當時的立法者有沒有考慮到申請續辦平埔族身分登記這件事，52年以後就再也沒有開放過了，而且當時還是一個限時，要求你一定要在這個時間登記，如果你沒有登記就沒有了的這個狀況，究竟在90年的時候，為什麼會在平地原住民的那個要件上，增加「申請登記有案」，如果當時不要這樣設定的話，只要

曾經在日本時代的戶口調查簿上面可以看出證據的，所有平埔族其實都可以登記，所以，為什麼要在立法時加這個要件呢？我覺得更好的方法，應該是立法院去改這個條文，會比原民會來推動更有效。

- 8、原民會是被自己卡住了，他很難說自己先前做的函釋都是錯的，現在要重新來過這樣子，但是，立法院來修這個條文是可行的，不過，修法會涉及現在已經被承認的原住民族跟未來可能被承認的平埔族群，修法可能也沒有這麼容易，這個部分究竟要怎麼解套，我覺得用一個轉型正義的方式去詮釋當時可能不是完全違法，可是用現在眼光來看確實是違反法律保留原則，也確實侵害原住民族對自己身分認同的選擇權，也就是違反憲法上要保障原住民族地位，所以從當代法治國的眼光來看，目前的函釋確實是已經增加法律所無的限制，叫他們去動這個函釋，在技術上可能是比較可行。
- 9、就立法學的角度而言，會認為所有法律的立法通常有二個目的，一個是要改變社會現況，一個是要改變社會現況的發展趨勢，所以當時原住民身分法這樣制定，一個是他想要改變當時原住民已經被承認的狀態，另外一個是，可能他認為原住民族的發展狀態已經是某種趨勢，他想要去改變他，都是有可能的，所以我才會說，跟政府的種族政策有關，但我其實沒有去研究，這比較是法社會學的研究，你要再去探究當時政府的政策目標是什麼，相關的立法資料其實看不太出來，沒有辦法了解當時是怎麼想的，但有可能是這樣的一個方式。

(三)國立清華大學科技法律研究所黃教授居正：

- 1、我的看法不是純粹從法律的觀點來看這些問題，因為如同剛剛吳老師所說的，這不是單純規範的問題，因為我們如果從規範的順序可以發現，2000年憲法增修條文才全體性的回溯承認臺灣有所謂原住民的身分地位，在這之前就是稱為山胞，到了2000年之後，才有2001年的原住民身分法，2001年之後才有2005年的原住民基本法，原住民族權利宣言是2007年，那我們現在所討論的一切活動，都是在這些事實之後，現在所有的原住民身分，其實都是後設性、回溯性的承認，並不是從國民政府到臺灣的那天開始，就承認原住民在憲法上或一切實踐上所承認的權利，一切都是回溯性的。既然是回溯性的，猜測就是一個政策導向，而非規範導向的工作，既然是回溯性的，當然包括原住民傳統領域的回溯性承認或回復，都有做了某些政策上的妥協，這些妥協是否適當，則是繫於民意分配，民意分配又再回應吳老師所說的，可能立法院的生態在表面就是民意分配的重要證據，除非我們有啟動大規模的社會運動。可是我們今天不要講說立法院生態特別是民進黨的立法委員，原住民籍的立法委員在立法院佔的比例相對偏低，就可以說明立法院生態的民意指標。另外就是說，當時民進黨在推動轉型正義，特別是促進轉型正義條例推動的時候，其實當時如果是有一個在立法面的平行提案，這個提案的內容是希望把轉型正義的時間追溯到近400年來，成為轉型正義涵蓋的範圍，顯然當時的執政黨並不同意這樣的建議。如果轉型正義的本身都可以去做政策妥協來決定他的起始點，大概也

就可以說明當時為什麼在原住民身分法訂定的時候，會出現一個應該說非屬血統、也非屬事實的一個切斷點，基於這個切斷點，平埔族身分認定被排除，平地原住民身分要求他必須要額外加一個「向戶籍所在地登記有案」，這樣的一個設計。在事實上，其實也反應了當時原民會主委尤哈尼曾經表達的一個非常有趣的說法：「當時如果沒有勇氣出來登記，現在就不要出來作番」。尤哈尼這個說法當然是很直接，但是這也說明當時原住民身分法會設定時間條件限制，意義主要在原住民身分法制定以後，取得原住民權利的資源分配。

- 2、我猜2001年原住民身分法律定的時候，其實呈現出一個暗示，就是說原住民的總數在當時就已經被鎖定了。取得原住民身分和相關權利的總數，在那個憲法時間點已經被確立了，這個話也可以用後見之明來認定。臺灣原住民族的總數雖然從原住民基本法開始當時有12族，接下來有14族，後來又變成16族裏面，接下來會不會再增加我不知道，雖然認定之族群數都不斷增加，可是原住民的人口總數除了自然增殖外，並沒有增加，在其後的所有認定，甚至其中還包括一個屬於平埔族的噶瑪蘭族，這代表什麼意思呢？意思是說，即使族群數再增加，人口總數還是不增加。所以身分法其實是確立一個資源分配的時間點，上述的後見之明也證明了如此，所以，這不是一個單純法律上面解釋的問題，雖然我一點也不同情原民會，可是原民會之所以會做出其後各式各樣的解釋，其實是遵循了他所提到資源分配妥協的決定，除非我們有一個更強而有力的民意基礎去突

破這個決定，這民意基礎當然就是要透過憲政體制裏面多數決的方式去呈現，或是說一個強大社會運動可以去調整他，不然的話，在沒有調整之前，我很難想像我們可以透過司法方法，甚至倚賴行政機關，意思就是原民會，能夠提出一個激進的看法去調整他們一直以來的解釋趣向。

- 3、從人權法的觀點來說，排除特定族群身分的回復，當然是不對的，可是人權法可以把這些不公平、不合理的事情逆轉到什麼樣的程度，這件事在我們自己本身的現實經驗，也說明了其實他的功能很有限，以兩個過去聯合國人權委員會現在稱為人權理事會對於來文的決定都說，對原住民身分的認定只有一個要件，就是血統，沒有別的，也就是說，如果我們遵循這樣的人權基準，不可能在血統之外，增加其他的條件限制。血統當然是一個客觀事實，你想要透過血統來認定，當然也要他們的主觀意願，客觀事實加上主觀意願，是依據人權基準取得原住民身份的唯一條件，但是，你不能剝奪這樣一個客觀事實的存在。所以，我們現在原住民身分法這樣的條件限制，確實是違反了人權基準，但是這些人權基準到底能在我們的法治體系裏面發揮多大的效果，當然是一個疑問。另外，如同我剛剛所說的，要倚賴司法機關被動的完成這個工作，是很困難的。一方面是原住民的訴訟資源、法律資源非常有限，要等待原住民自己啟動訴訟去完成工作，像萬淑娟努力進行訴訟的結果就是這樣子，也只能得到一個消極的解釋，這個消極的解釋仍然繫於行政機關與立法機關的積極作為，現在事實證明如果行政機關與立法機關仍然不作為，也沒有太大的功能。

- 4、在立法的作為上面，是不是最簡單的方法就是直接修改原住民身分法，當然是有形式上修改的正當性，因為剛才提到是2001年先有原住民身分法，2005年才出現原住民基本法，如果依照原住民基本法要求，3年內要完成所有與基本法規範不一致部分的調整修改，原住民身分法早就該修改了，可是沒有做這件事情。這又回到政策上到底想不想做這件事情。不過他們現在又有另一個想法，據說是想要提一個平埔族身分法，對於這點我絕對反對。
- 5、會不會如同原民會當時回應平埔族就身分認定提起行政訴訟的時候，原民會召開記者會時所說的，接下來就風起雲湧，有超過24萬以上的原住民會取得原住民身分，將會使得既有原住民的資源受到壓擠，形成另一種不正義？我想繫於屆時對於資源的重分配或劃分，來去解決這個事情。
- 6、不管現在原住民人口總數是不是因為原住民身分法的修改而有增加，我是在講資源分配確立當時所確立的資源總數部分，從資源總數看起來是從52萬、54萬到55萬，其實都是因為自然增殖而增加的，實際上並沒有因為族群數的客觀增加而增加，這件事情一定要弄清楚。這樣的現象其實說明了原住民身分法已經確立了資源分配的原則。族群人口總數固然有增加，我猜最大的貢獻應該是阿美族，也因為這樣的關係，我不覺得從這個數字可以倒回來推定說，現在政府在現在身分認定上面有什麼樣的進展，原民會的說詞其實是從那個關鍵時間點開始到現在就一點都沒有再變過。

- 7、轉型正義到底應不應該回溯到400年，而不是說從國民政府來臺灣的那年開始，這繫於你意欲承擔的轉型正義成本有多大。如果你今天只想承擔國民政府政府來的那一天開始所從事的惡行的話，當然就設定從那天開始，之前不是我幹的當然就都不處理。回溯400年是我參加那麼多次立法院的公聽會所堅持的版本，民進黨也都是我的好朋友，他們的看法跟我不同，但是最後我就可以理解了，因為這不是正義文本本身的問題，而是在處理憲政體制下資源分配的問題。今天後面談說要透過立法的方式去調整，或要求原民會去做激進的主張，我覺得可能性真的很低，應該是說幾乎做不到，所以這也是現在會有各式各樣提出不可能的任務，譬如說有人提到訂定平埔族基本法，甚至一個毫無邏輯的在下位階的部份另外再訂一個平埔族身分法。
- 8、剛剛有專家學者說到尤哈尼主委現在已經有所轉變，也跟所有的原民會主委現在的變身一樣，不在其位就不講其話，尤哈尼現在會講這些話是因為他已經不當主委，一旦他又回去當主委的時候，他又會不講話，其實這跟個人人格無關，純粹反映出原民會他自己的功能和地位，那「沒有勇氣登記現在又回來做番」這件事情是不是會形成法律上的禁反言，就是你過去不說，說了使得權利改變，你不能說相反的事情，過去不去登記，你現在又回來要全部權利，可是你這樣回復權利會影響到其他人既有權利的時候，是不可以再這樣做的，這是禁反言的定義，很多說法是回到這個部分，為了這些禁反言，當時有各式各樣的理由，包括：勇氣也好、不想做番也好、會被歧視

也好、沒有被通知也好，過去都有人耙梳，不過就是說我們現在對於原住民權利的溯及，當時有一個突破論點的技術，就是說如果非個人意願，受到客觀條件的影響使得持續性被中斷，就是說失去他行動的契機或是說動機的時候，那這樣他的權利不會喪失，關於原住民權利的多數解釋都是如此，特別是在轉型正義的大旗之下的解釋原則，所以從技術角度來說，「過去的失權」跟「現在權利不能回復」，二者之間沒有必然關係，這件事情只要有一天，我們的立法機關、全民的憲政意志大家都同意這樣做的時候，就不會是個問題，我相信這個部分在技術上是可以解決的。

- 9、資源分配的問題，其實是原住民和非原住民間的權力分配，不是原住民彼此間的分配，這才是需要確立的大原則。

(四)國立東華大學族群關係與文化學系教授兼原住民族國際事務中心主任謝若蘭：

- 1、這個身分恢復的權利與訴求已經參與很久。我的博士論文是延續族群身份恢復的訴求在處理這個議題，2004年回來臺灣任教之後，持續是族群運動參與者。在國際上，也長期以臺灣西拉雅族原住民身分參與各種國際會議，包含在聯合國原住民人口工作設常設論壇之前的工作小組，以及各種國際會議都已經有參加。擔任學者，也持續透過學術的論述與具體的參與群族運動，以原住民的訴求為主，不是單單談西拉雅族。但是一路走來傷痕累累，我覺得最傷的是來自原住民內部，現在官方認定的原住民內部，他需要你打仗的時候，你就是原住民，私底下他可以告訴你說，我很同意你具有原住民身份，絕對沒有問題，很

多學者和當代文獻也都提到現在的山地原住民和平地原住民的分類是錯誤的。但一提到正式被官方承認、恢復原本的族群身份，多數人就開始沈默。

- 2、從整個脈絡裡面，平埔族跟高山族都是原住民，被稱為番或是蕃，後來被殖民統治者或是人類學者依照居住區域與所謂的文明程度，包含繳稅等區分為生、熟番，雖然大多數平埔族被分類為熟番，但熟番也不是平埔族群的專利，許多現在官方認定的原住民也曾是被註記熟番。當大家要談山地原住民與平地原住民分類不合適，是沿用日本時代的分類，應該要打破，結果碰到還有熟番應該怎麼放時，大家都閉嘴了，因為怕會從歷史沿革的身分轉變談起，就把平埔族群的原住民身分給包含進來了。更具體來說，現在的選制，大家覺得不公平，山地原住民與平地原住民的席次因為憲法上提到的，卻被誤解目前的憲法上保障的就是現有的山地與平地原住民類別。錯誤的解讀，因為在憲法上其實就是只有增修條文的第十條提到「原住民」，而山地原住民和平地原住民被提到是立委選舉席次。因此，大家將兩者混為一談，擔心如果要打破不當的山地與平地的分類，那平埔族的身分恢復原住民之後，現有的山原平原就完蛋了，席次會被搶走，所以，原本大家要談打破山原、平原、遇到平埔族議題就轉彎，大家要維持現狀的不合理也不符合時空背景的分類。剛才黃居正老師在談的這些論述，其實我也做過很多研究與發表，就像狗吠火車，一點用也沒有。我也參加過幾場公聽會，包含原轉會剛成立的時候，林萬億政委開的諮詢有關如何處理因應總統

道歉平埔族群身分與權利恢復的會議，裡面其實只有一個曾任平地原住民立委的人反對恢復平埔族群的身分與權利，但是他的反對並不是不承認，而是認為不要在現有的原住民裡面會引起內部的不安定，所以要另外成立一個平埔原住民會。其他的專家學者其實都是贊同直接什麼何時原住民身分被消失、被剝奪的，就應該從那個時候接回來。但是，會議之後的記者會，立刻變成在現有的山原、平原的類別上，加上平埔，保持差異，我們就知道當時政院已經不顧及總統的道歉與承諾，定調了要進行差異化的政策。但更可悲的是，至今就還是什麼都不是。

- 3、原住民身分法第2條，平地原住民的要件裡面有3個，第1個與第2個對現在的平埔原住民來說是完全沒問題的，也就是原籍就是在平地行政區，日治時代戶籍有註記，向鄉鎮市區公所登記有案。前兩個這個是沒有問題的，但是第三個要件，照理說，就是出在「向戶籍地鄉鎮公所登記有案」這個要件，原本也沒有說不能「補」登記，對身分而言，是權利，不應該有時間限制。這個部分是可不可以補？補的話是不是就可以符合登記有案這件事情？原住民身分法其實從頭到尾都沒有規範不能補登記，但是98年的時候，原民會限時登記的這個解釋逾越了母法，因此一直說因為於法無據沒有辦理登記，其實這個針對的不是只有平埔族，有一些案例是開放給現有官方原住民沒有符合這要件的，都可以變通。所以回歸回來看，當初這些東西，他的通知公告，的確是沒有辦法確認全部都通知到，就權利上，不能歸咎個人不願意登記。有些研究認為是當初的公務人員自己

的判別，對台灣不熟悉，也認為可能就只有在哪些區域有所謂的原住民，譬如說，很可能就認為在臺南的平原區沒有，所以，的確是不知道達到送達公文公告的標準。還有一個問題是，假設有通知的話，到底是會通知到哪裡？給誰看？誰會傳達訊息？當時候的人看得懂或是看不懂這些公文？從日本時代日文轉換成中文，到底公告給誰？有人轉傳訊息嗎？收到公文的單位，有沒有完整的通知公告？換句話說，公告的適法性，是否因此要歸咎沒有登記的原因之一是政策剝奪了身分？

- 4、解釋函是目前原民會的重要抵擋平埔族群身分與權利恢復的說法。真的不應該這麼做的，限時登記也不應該這麼解釋的，當有人提出來這樣子是違反法律原則，解釋令逾越母法應該是無效的，如果按照我們原住民的身分，從最高法院的判決意旨來講，應該是血緣關係與生俱來，非國家的恩賜，目前看起來，我們官方認定的，其實就是這樣在形成，所以我不太清楚黃居正老師在談的原住民族在那個時候可能是有總數限制是指什麼。可是其實原住民人口是增加蠻多的，除了粗出生率增加，再加上早期限制相關限制，包含原住民女性如果嫁給非原住民，你的下一代就不是原住民的父權主義，因為他是一個從日本時代、延續到國民政府時代的父權的方式去設定的，子女是屬於父系這邊的邏輯形式來形成的。那這個方式其實在加拿大也有過如此，但是加拿大的原住民後來就到聯合國去抗議，在那一波原住民潮流裡面，形成這樣因為原住民女子與非原住民男人通婚之後失去身分，下一代也沒有原住

民身分的對待是不公平的，也不符合自我認定權利的，所以就打破了一定要從屬父系的概念，臺灣也因著這樣的邏輯修法，所以我們後來也變成子女從具有原住民身分的一方姓氏，包含母系，可以取的原住民身分。這個就是我們原住民身分法對於子女身分的取得上面也是有改變的，也導致人數增加，族群數卻只停留在原本已經在日本時代的九族擴增到現在的16族。也就是說中華民國政府延續了日據時代下來的這個原住民族政策，某個程度上面有依據國際潮流在進行轉換的，但是唯一一直到現在不願意去做的事，就是不承認平埔族群的身分權利。這在憲法上面是違反平等權的，國民政府繼承政權時候，以非常不友善的方式將平埔族群身分全部都抹殺掉了，所以我不認為他是不願意登記的問題，不願意登記的話，許多官方認定的原住民當時也不願意或是不知道要登記，例如花蓮豐濱鄉新社噶瑪蘭族，至今是唯一從平埔族群中有取得身分的原住民，因為當初的噶瑪蘭有去登記成阿美族的，或是被迫登記，有個說法是，看到是九族，沒有他們的族群別，登記不下去。更何況在污名化的狀況中，也會覺得沒有必要登記，因為那時候登記並不是為了土地或是文化，而是因為選舉的身分應該如何，就政策上是為了選舉身分，所以才會有那幾次補辦登記，是為了政策、為了選舉，才會去辦理這樣的登記。據說平埔族群運動領袖偕萬來長老當初就是在地方要大家一起登記，那個時候就成為阿美族。因此在正名成功後，變成花蓮有登記為阿美族的可以有噶瑪蘭原住民身分，住在宜蘭的噶瑪蘭族因為沒有頭人帶著一起登記，至今

就是同樣是噶瑪蘭人卻沒有原住民身分的荒謬。

- 5、退一步來講，就算當時有族人不願意，是有當初的社會脈絡的，他的祖先因為被歧視而不願意登記，或是不知道要如何登記，就會影響到他的後代不能再去登記了嗎？這個情形在官方認定原住民上面一直可以解套，碰到平埔族群就是跳針，這個在憲法層次或是國際人權法上面，真的不應該這樣子的差別待遇剝奪身分認同權利。
- 6、一般來說，山地原住民其實是比较友善的，他們會認為這個比較不會衝擊到資源，選舉資源、土地資源。一般來講山地原住民是會比較友善的來看平埔族群恢復身分這件事情，只要是國家資源上有因為人口增加，不造成內部資源稀釋即可。平地原住民方面，通常極力反對的是擔心政治資源的問題。
- 7、我們看到的是整個臺灣的平埔族群政策會回歸到二個，一個是國家資源會很擔心被稀釋掉，可是我們就政策的面向來講，當初平地原住民和山地原住民，包含在一些福利政策上面還是有區分的，因為他用他的居住所在地，很可能平均餘命本來也是有區分的，也就是說這一類的政策，他是依據他當時的現實情狀去處理的，有多少人，有多少預算，原住民內部是否要有差異性的措施，都可以討論。這個問題現在就有的，不應該在平埔族群尚未恢復身分，就先將過錯放在平埔族群身上。但是原住民族還有一個是絕對權利，也就是不管你社會經濟與教育語言能力到什麼程度，是不會阻止你是否可以具有原住民身分的。理論上是殖民政權剝奪了原住民族的相關權利，包含成為宣稱他自己是誰的權利，所以這是

國際原住民族權利宣言上宣稱的絕對權利，去擁有身分。所以要分二個層次，一個是過渡時期為了要補足過去不當的法律和政策造成現在的不一樣所規劃的一些賦權式的政策，但是當他一旦提升到類似平等的時候，也許會有一些資源的重新分配，這是合理的。但是另外有一個是叫做絕對的權利，是不管你變成怎樣，你就是這塊土地上面的原始主人，所以這要回歸世界原住民族權利與相關國際法源，甚至是憲法上規範的平等權。目前單單排除了平埔族群，除了當初噶瑪蘭是因為區域性的集體登記阿美族，後來回歸成為具有山地原住民與平地原住民身分的噶瑪蘭族維特列外，其他的全部都被排擠了。

- 8、我們來看看聯合國的官方網站原住民族是怎麼認定，到現在雖然尚未有一個公定的定義，是因為全世界各國的原住民族有他的在地性，所以會有不同的認定，但是基本上會有一些基礎的準則，所以臺灣的原住民族也是依照這些準則，包含自我認定我是不是原住民，而且這個認定不是只有個人的，而是他也被他所屬的族群所認同。認定的權利層次回到族群的主體權利上去落實。如果我們要看這一件事情，其實現在臺灣很多官方原住民也根本不符合，他血緣上有被國家認定，但是他個人有沒有被他所屬的族群認同他是原住民？或者是，在血緣上是原住民，但個人是否盡到作為原住民應該有的權利和義務。一般來說，要看是否符合族群的認定，可以看是否有一傳統領域，是否有沒有一些特殊的環境資源是屬於該族群該領域特殊使用的，是不是有一個有別於他族的社會、經濟、政治體系、信仰、語言等

等這些，是否在歷代殖民者來之前，已經在這塊土地上的。包含平埔族群在內，多數的臺灣原住民族歷史上統統可以有這些特殊的指標性，所以平埔族群在歷史上應該有權利被認為符合這樣指標的族群。可是現在如果我們用這樣的標準來看，會有許多目前擁有身分的官方原住民落入是否符合的原則，這樣就是又讓國家的政策繼續來評斷誰有資格是原住民，尤其是用高標的語言與文化標準來評斷我們平埔族群，就是在一個立足點不一的狀況下進行誰是原住民的定義規範。所以我們也可以說，這是沒有達到憲法上的平等原則，原民會的作法對待平埔族群原住民其實是有偏見的、有瑕疵的，而且這是從過去的政策延續下來的。

- 9、最後一個是聯合國官方在談的自我認定原則的部分，一直以來，聯合國準則建議的一個比較是自我認同，而不是被官方認定。我們在提到這件事情的時候，很多學者或者是公部門會說你可以自我認同，沒有人阻止。但是公部門認定的時候是另外一回事，因為牽涉到資源，包含政治席次。這樣的說法完全無視於我們簽訂的聯合國兩公約，違反了我們在憲法層次上面談的平等基礎，所以到最後，我認為法律根本不是問題，那只是一個藉口，最大的問題在於資源怎麼樣重新再配置。這是一個攸關公平正義的問題，不能因為跟現在官方原住民喬不攏，就犧牲了平埔族群的身分權利。
- 10、最大的問題還是在選舉上面，因為地方議員是依據區域人口，所以人口增加席次增加，不會有影響。但是立法委員的6席，平地原住民3席、山

地原住民3席，就是會有影響，這在憲法上的規範。當然，如何定義山原與平原，可以去改，不會影響，但是如果原住民身分法裡面如果要放平埔原住民類別，就造成原住民在不當分類中持續不當分類，這也可能是為什麼原民會走到最後會想要另一成立一個平埔族群的政策建議。在歷史上到底是哪個點把平埔族群的原住民身分切斷的？為何無法依據當初辦分補登記？卻用一個逾越母法的解釋令來處理不承認補登記，並且直接辯稱是一個具差別的泛族群別，這個是連當今官方認定的族群都反對的殖民分類手法，怎麼可以一邊談歷史正義與轉型正義，另一邊去允許過去殖民政府遺留下來的政策，而去做一個族群差異的對待呢？我覺得不應該是這樣子。

- 11、談轉型正義基礎當然看有一個歷史脈絡的點，但就國家法律政策的處理，或許是需要務實的思考。至少中華民國政府現在要處理的可以從日治時代遺留下的遺緒去處理，所以，即使會牽涉到要處理的範圍，但就國際上的實際個案來說，是可以接受的範疇。大家在立法進行轉型正義時，容易爭執要從哪個歷史點切入，我覺得應該分兩個層次來看，一個是承認數百年的歷史創傷，再來就是就近代史的角度上，尚有受到實質影響的倖存者，日治時代到國民政府時代政策下的創傷。就平埔族群身分與權利回復上，我覺得在國際上強調自我認同外，對於族群的認定要有歷史延續性，文化與語言也都在努力生存中，這些要素都很重要，平埔族群的歷史延續性是沒有斷掉的，也不曾憑空消失過，絕對不能說平埔族群歷史曾經存在，但現在沒有了，只有存留在歷史的

真空中，讓人去談論歷史上曾存在的族群。我們如何去處理行政機關以假裝以法律問題來掩蓋政治考量而反對這件事情的時候，譬如原民會的主張是血緣可以連結到原住民的歷史，但卻缺乏法律上之要件，所以難認定平埔族群為法律上的原住民，因此只能在屬於個人的身分別上於山地原住民與平地原住民不當分類下，修法增加一個平埔族，或者是直接另立一個平埔族有別於現行的原住民族之外。這樣的話，非常的有問題，如果是在現有的原住民身分法裡面加上一個平埔族，那在憲法上的選舉身分是原住民？非原住民？如果被視為非原住民，那在憲法層次上，到底是什麼身分？所以，還是會回到憲法層次上的平等原則問題。是，或是不是，如果是，如何解釋立委席次上的規範？這些爭議其實都談過了，後來也都一直沒有進展。如果是要另訂一個平埔原住民族身分法的話，那到底平埔是不是原住民？是一個族群別嗎？他會不會變成像客家身分法或客家基本法一樣，是一個文化上面的族群而已，那這樣是不是又違反平埔族從頭到尾在講的「我就是原住民」，但卻又是跟原住民不同一家。所以這兩個方式都會有問題，所以回歸回來，當初要請求釋憲的這件問題，補登記的解釋令逾越限縮法律，違反國際原則，違法憲法上的平等原則，但原民會的法律主張不曾變過，即使在總統道歉與承諾後，在談轉型正義的時候，卻以當代國家法律來阻擋身分認同與被認定的權利。

- 12、有時候，一直有人會拿那個時代有沒有去登記，是自己的選擇，失去的身份。但如果回復到源頭，是殖民政權為了要便於管理原住民人口而設立

的登記，尤其是被登記，再加上當初登記是因應選舉身分別，這是殖民者所設定的，演變到現在，反對平埔族人恢復身分的人告訴你說我為什麼要登記呢？登記是為了讓你在法律上有一個認同的依據，你才可以獲得相關的資源，有問題就是出在你祖先不去登記。這樣的說法，是把過去的限制變成便於管理之後的當代資源分配的合理性與合法性，這是不對的。請務必知道，這種失去身分，沒有登記，並不是只有平埔族群，很多現在的官方法定原住民也是一樣。但換在他們身上，可以有利控訴歷史創傷，換在平埔族群身上，變成咎由自取。

- 13、順帶一提，現有一個地方是政府沒有做的，就是國家語言發展法通過之後，裡面有規定國家各民族語言，不管是客家啦、閩南啦，你要講客家語或閩南語都沒有關係，這是國家語言的保障，但是現在碰到的問題，譬如說平埔族他想要做語言復振，包含西拉雅、噶哈巫這些都有，而且其實都有在做，但是你問原住民族語言發展基金會，他告訴你他只能處理原住民的，西拉雅、噶哈巫，他不知道屬於哪裡，他就是卡在那裏。語言的發展與保存，變成地方政府要有善意，否則平埔族群的語言復振，是非常不利的現況。
- 14、最後，我一直認為這根本不是法律問題，是政治與資源分配問題，原民會一直主張平埔族進來後會稀釋資源，並且讓法定的官方原住民去認為真的會如此，其實這是假議題，我們一直都主張要從嚴認定平埔族人數，包含有明確記錄、包含如何從具有身分的一方，尊親到哪一代等，現有原住民怎麼認定就怎麼走，但原民會歷年來所做的

推估人數一直增加，讓一個沒有精細計算的推估人口多到造成不必要的恐慌。

(五)國立成功大學考古研究所劉特聘教授兼所長益昌：

1、我是從大歷史角度來思考平埔族增族的問題，臺灣大歷史家曹永和先生的意見談起，他說得很清楚：「假若不懂平埔族，大概就不用寫臺灣的歷史」。

2、歷史課綱看起來像不像漢人如何殖民臺灣的過程，只不過現在剛好在過程當中，這個過程當中，平埔族群大概是最先碰到的，那西拉雅是平埔族群最先的，所以，大概西部的平埔族群，我寫的一本書裡面談到的，譬如說雲林的巴巴壠，西拉雅人稱為巴巴壠的這群人，其實原來的勢力非常強大，可是荷蘭人聯合西拉雅的四大社，帶了大概5千人去剿滅那個部落，那個部落要動到5千個人去對付他們，而且有槍，要去對付一個現在濁水沖積扇中央一個超大型聚落，這個在荷蘭人文獻寫得非常清楚，我就有點回復到黃居正教授的意見，我把這一類稱作「存在他者記憶的人群」，我寫的好幾篇文章，最近正在寫的是「埔番」，埔里盆地把平埔族引進去以後，平埔族take over整個埔里盆地，然後接著漢人又從後面疊上來，消失，「埔番」完全消失，只剩那一座墳和幾個人，他的後代還在，就在臺中市的太平區，他們的家譜非常清楚的，埔里以前分二個社，埔社和梅社，證據也都確鑿，日本人都寫得清清楚楚，姓「望」家族的人就是埔番的後代，現在都還在，那這種人要怎麼辦，要回到歷史思考，所以我在這個地方就用歷史回應剛剛黃教授談的，我們的轉型正義是在轉什麼？是在轉統治者對被統治者

之間，統治者對被統治者的不當對待那臺灣從什麼時候開始有所謂的形式上且實質的統治者，當然就是荷蘭東印度公司和西班牙，所以1624跟1626年逐漸擴增的這個區域，事實上是我們應該要思考轉型正義要從哪裡轉。

- 3、「漢」這個字眼到底是什麼東西，導致我們現在滅族這麼大的問題，其實「漢」和歐洲人的思維也是一樣，也是沒什麼了不起，就是自認為是比較進步的象徵這個邏輯，「漢」這個很奇怪的文化，很清楚是有同化的觀點，從孔子寫下來的東西都很清楚的告訴我們，「漢」的目的是讓你變得和我一樣，是最偉大的事情。
- 4、自從鄭成功來了以後，帶來「漢」的觀點，這個東西假若從歷史的角度來講是很有趣的，鄭成功家族被清朝剿滅以後，清代朝廷討論很多事情，要把鄭成功的家族和軍隊帶回大清帝國去管理，可是有一個東西很難處理，就是那二十來年裡面這個鄭成功的軍隊或者早一點的漢人娶了原住民以後生的孩子，就混血的孩子，他們沒有辦法解決，清代的朝廷討論好幾次，這種混著人和番的血統，他給一種很特別的名字就叫做「土生仔」（台語發音），這種人你要怎麼辦，最後決定這種人不要，因為不是人，所以不要，從這個時候開始就造成認同的污名，直到現在。
- 5、現在大家對於臺灣原住民朋友的稱謂，在所有的公共媒體上，我們會聽到一句話「他們原住民」，不會講「我們原住民」，很微小的語意差別，其實是顯示自我族群認同的邊界，也就是說我是「漢」、你是「非漢」。
- 6、臺灣在轉變當中，可是這個轉變假若要一步到

位，需要靠立法，光靠學術轉變是很困難的，剛剛大家講民國40年代政府有沒有善盡告知義務的這個狀態，假如回溯當時歷史氛圍，說真的，不論政府通知的多周全，都有人不願意去登記，為什麼，因為那時候就不願意被人叫「番」。

- 7、回溯到歷史，統治者和被統治者的關係，當然就要回到1624到1626年，之前的人沒有爭議，是臺灣原住民啊，開始記錄下來以後，很多就是臺灣原住民啊，這個紀錄都很清楚，也就是說歷史的線索是完全存在的，那這種統治的範圍逐漸擴大，一直到1930年代初期，最後的康嬭後社、玉碎社被日本人降伏為止，1931還是1932啦，1930年初期，政府才完全統治全臺灣，所以所謂政府完全統治臺灣的制度還不到100年，所以這是很有趣的大歷史，所以我完全同意說，這個事件的追溯要從歷史來翻舊帳，把這個帳說清楚以後，不管是血緣、不管是認同，都回到歷史來溯源，然後把這個整體清楚的知識，透過媒體很快的告訴全臺灣的人，透過辯論、透過理解，了解這些歷史發展過程，然後知道誰是誰，不管是謝若蘭剛才講的「是自我認同，而非政府認定」，或者是剛才兩位法學者談到的，從修改法律來著手，其實最後的問題還是要回到我們這個國家的歷史書寫要怎麼看待跟平埔族之間的關聯，這個打破跟重建之後，那麼臺灣整個這個問題，加上法律的見解就會迎刃而解。

六、本院110年4月16日第2場專家學者諮詢會議內容摘要

(一)諮詢議題：略（同第1場專家學者諮詢會議）。

(二)東吳大學法律系胡教授博硯：

- 1、照目前原住民身分法當中的規定，山地原住民和

平地原住民確實是不一樣的定義，平地原住民的部分多加了一個要「向戶籍所在地登記」，這個部分，為什麼會有山地原住民、平地原住民這樣的分別？我們不講歷史背景，先講說法條這樣的設計其實已經造成第一個問題，照理來講，取得身分與否的問題，應該是在於血緣，不在於是否為登記，確實國家有可能是為了確定你的戶籍制度，採取登記的這種狀況之下，這個登記應該是一種持續性的登記，目前原民會解釋登記專指45到52年間的4次登記這件事情，我認為是增加了法律所無之限制，因為既然是以血緣取得為主要依據，登記是在確定你的身分與否，他照理來講他應該不是形成條件，是確認條件，那這個確認狀態應該要讓他隨時隨地都有可能是被確認的，如果我們的戶籍制度一直存在的話，那這個登記制度應該也會一直登記下去，所以我們目前用解釋的方式把他限制在這裡，我認為是增加法律所無之限制，雖然原民會說原住民身分法是立法者限制平地原住民是在登記期間申請有案者，我認為這個是有平等權問題，雖然原民會說這個是行政機關、立法機關立法過程的立法形成自由，可是這些立法形成自由一樣會受到司法權或者是其他權力的控制和審查，那這部分就會被拿來說為什麼會做這樣的規定以及這樣的規定是不是合憲，所以我覺得不能因為單只他說是立法形成自由就可以一筆帶過，我覺得司法在這邊還是有一個審查空間存在，更何況一件事情，我們現在憲法當中，其實山地原住民、平地原住民目前不是在基本國策當中，大家都會引基本國策的多元文化，可是我們山地原住民、平地原住民的規定

其實是出現在立法委員選區劃分的那條條文，那條條文並不是我們在講說多元文化要求的兩個條文，而是在選制當中訂定出來，可是憲法當中其實並沒有定義山地原住民和平地原住民，才會讓立法者去定義山地原住民和平地原住民這部分，所以這個部分如何定義，立法者本來就有可能受到審查。

- 2、原住民身分是血緣制度而與生俱來的，這個確定不是國家制度去形成這個條件，而是你本來就與生俱來，我們只是後來在清查的過程當中，去找到誰是原住民，誰不是原住民這件事情，所以登記這件事情在這裡不應該解釋為形成條件，應該是確認他的條件，那我們就應該一直辦理這個登記下去，讓他去找到他的身分。
- 3、戶籍制度我們一直都有在登記，所以那個有沒有登記的規定，我認為是多餘的，是贅字，因為我們戶口要換到哪裡去，我們都會有登記，所以戶籍登記這件事情不應該在，我其實要挑戰那個法條裡面法條光是有這個要件，基本上就是有問題，何況你還限時間，限這幾次，如果我們單純做這法條的文義解釋，我們把他限這4次，其實也不符合法條文義上的要求，更何況這法條的設計，我認為本質上是非常大的問題。
- 4、假設有個族群是原住民，為什麼還要因為選制去把他劃分平地原住民或山地原住民，就算你是原住民，你也可能在選區上去做不同的劃分啊，我們的做法是因為依循過去這樣劃分方式，就把憲法整個移植進來，可是就目前整個制度而言，看起來其他各國不是這樣採啊，例如加拿大或美國是註記你原住民身分，可是沒有跟你講說是山地

原住民、平地原住民的選區劃分，所以我們是因為依循了這個，後來立法者也沒有去檢討這件事情，就把整套制度移植過來，就把他固定放在這裡了，所以我們本來憲法的山地原住民、平地原住民的這個劃分方式，其實也應該要受過一次審查，就是說他這樣的劃分方式是不是合理的，可能過去立法者沒有想到。

- 5、我不能確定我們山地原住民、平地原住民這樣的劃分到底有沒有民族學歷史上的依據可以講這個劃分是合理的，學法律的覺得說，你要給我一個理由為什麼要這樣劃分，尤其這個是吾國所獨創之制度的話，會害怕一件事情是說，那個憲法正當性其實是不存在的，這件事情其實是要審查的。
- 6、在兩公約第1次審查報告當中，其實就已經被國際專家提過我們在乎埔族這個部分不符合兩公約，特別是「經濟社會文化權利國際公約」第1條當中的民族自決，因為我們不承認，他把自決就放到這個條件去，如果我們細看條文，明年要做檢視的是種族歧視國際公約，那種族歧視國際公約還是我們在退出聯合國之前簽署的，就是9大條約案唯一一個我們簽署過的，而且我們批准文件是有送聯合國的，所以這個我們是有國際義務的，我們在明年審查的時候有可能會面對相同的問題，像日本在審查愛奴族的問題的時候，在種族歧視國際公約審查及兩公約審查北海道的問題，其實日本已經有2、3次被審查委員提到愛奴族問題，日本也是藉由審查一直督促相關單位檢討，我們也是在兩公約第2次審查時就已經提到這個問題。

- 7、如果有修憲可能，照理來講，我們憲法當中的這部分應該要重新檢視，這個劃分不符合民族學上的意義，如果劃分不符合意義，這個有違反憲法當中本質重要性的可能，這個是我個人少數的見解，很少人認為這樣，認為這個選制劃分有可能會造成國內的原住民當中的選舉權其實是受到另類的一種限制，這個如果從政治圖像上觀察就會發現，原住民只能選擇原住民的政治人物的時候，就一副把他們鎖在這個環境裡面，這可能是一種另類的劃分或隔離，應該要拿出來做檢視。
- 8、在資料當中確實是有提到在42年的登記當中，其實是採自願，不願登記可以不要登記，為什麼不要登記，因為基本上也不鼓勵大家來登記，就是說如果你已經決定做漢人，不用來登記，如同委員講的，基本上他就是不鼓勵登記，在當時威權治理之下，就不想登記，等到過了幾十年後，大家才想來登記找回身分。

(三)中央研究院臺灣史研究所詹副研究員素娟：

- 1、所謂的平地原住民、山地原住民的劃分有一個歷史背景、有一個歷史的脈絡，他來自清代到日治時代，然後延續下來，所以後來選區也是在這個制度劃分的框架內，然後構成那個選區。
- 2、用現在這樣20世紀多元社會主義的氛圍去扣問那個時代，我覺得這樣子比較難掌握那個時間點的問題，這當然就得回到平地原住民、山地原住民這個分類，這個體系的形成，因為他其實是清代有一個番界，將原住民分成了番界內跟番界外的生番和熟番，然後到日治時代，所謂的番界外，也就是中央山地，又把他用隘勇線封鎖他，使他

成為一個特別行政區，所以針對中央山地以東的原住民，就以生番把他結構化，然後西部，就是所謂的熟番，這時候其實並沒有山地原住民、平地原住民絕對的分別，因為所謂中央山地以東的生番有一大部分住在平原地區，所以在這個平原地區也是生番、熟番同時併存，不論如何，這個大的分類就成為我們後續民國40年代國家繼承日治時代這樣一個差異治理的前提，所以我認為這二個正是差異他的社會文化階段，平埔和所謂日治時代的高砂這二群人在民國40年處於不同的社會文化階段，同時他們也有不同的動員條件，因為日治時代高砂族的社會是採用警察行政，一般平埔族所在的社會是納入一般行政，所以在這種差異條件之下，那個時候所謂的公告周知或者是動員來講，其實他的社會條件都是不一樣的，所以我認為在這樣一個前提之下，說那個時候是如何，其實是去脈絡化的一個說法，除此之外，另外一個現象，我必須進入另一個切入點，就是所謂的平地原住民在民國40年代政府的視野當中，也把他視為平地人，所以在民國40年代主管山地行政的機關其實是不管山地行政裡的平地原住民，那相應的山地原住民、平地原住民的所謂特殊權益的劃分，在民國40年代，平地原住民基本上也不具備，而只有山地原住民具備，是因為山地原住民所在的地區剛好施行山地管制，對這個空間進行管制和隔離，也就對裡面的人進行某種隔離和保護，所以他有特殊的權益，但是中央山地鄉以外的平原地區的人，也就是所謂的平地原住民，在政府的法令跟主管機關相應特殊利益的措施，相對之下，都沒有賦予，要到

民國50年代把山地原住民、平地原住民合在一起管理的時候，也就是合併到民政廳第4科去管理的時候，山地原住民、平地原住民的管理政策才一致，我強調這一點的意思是說，我們不能用今天原住民身分法施行後的社會狀態去回想推溯民國40年代來想像大家的登記是怎麼一回事，事實上當時並沒有在身分上賦予相應的福利，或者是族群認知，沒有這樣子的概念，在那個時間點是沒有的，所以我覺得對那時候的人來講，要不要去登記，或者是去取得一個身分，我覺那個時間點所顯示的現象，其實是不能用今天這樣去推知的。

- 3、生番、熟番，這是一個人為劃分，是因應統治而施行的劃分，在民國40年代所謂的山地原住民他的成立裡面還包括一時時代條件，就是整個中央山地，也就是30個山地鄉，都納入了山地管制的條例，不能夠隨意進出，平地人與原住民不能任意通婚，他其實是整個封鎖起來的，譬如說平地人要跟原住民通婚的話，會受到限制，當然他有一個階段性，現在說的是民國40年代，是採取所謂保護主義的階段，保護主義包括在經濟上不讓他捲入自然主義，另外是在婚姻關係上，不讓他被平地人騙娶原住民女性，因為他會去騙取原住民保留地等等之類的，所以那時候是採取保護主義，針對山地原住民的部分有一些特別的措施，但是平地原住民被視為跟平地人比較接近，所以他為什麼會在身分登記上有這種差別，在山地原住民部分是自動取得身分，但是平地原住民必須登記，就是因為他認為平地原住民部分他已經跟平地人混居了，他可以選擇不登記，他也可以選

擇登記，他可以當平地人，都沒有關係，所以他才有這樣一個差異，那之所以我們會說「埔原」（平埔族）為什麼不登記，我覺得那個時代的條件去問這樣的問題，是假議題，因為登記與否在那個時代一方面是那時候大家沒有這種概念，另一方面是所謂登記的實態是什麼呢？是真的個別的人，每一個人都是跑到鄉公所去登記？還是鄉公所在戶籍上看到日本時代的戶籍是什麼就直接把他轉登記？還是如何？這些真相其實我們都沒有釐清，而要釐清這個真相，不能只看平埔族群，其實也要看平地原住民怎樣去因應這件事。

- 4、如果我們釐清那個時間點其實是這個樣子的話，我們就不能再用那個時間點你有沒有登記來拒絕他們，拒絕平埔族群認定自己是原住民的訴求，其實我要說的就是這個，因為我們在問題的框架上會覺得是那個時間點你們錯過了嘛，所以你們今天沒有條件取得，但是我是說，連那個時間點的情境都不是如此，應該要推翻掉，那胡老師是從法律的條件來說，我是從歷史的情境來說，其實我們的意思類似，只是那個切入點不太一樣。
- 5、平地原住民沒有主管機關，他其實是民政廳一般行政的第1科中有個兼辦平地原住民的主管事務，但是山地原住民是放在第4科，山地原住民、平地原住民分二個途徑，到54年才把山地原住民、平地原住民合併到第4科，第4科才變成天下第1科。意思也就是說，43年登記為平地原住民這件事也沒有同時賦予相應的特殊權益，只是完全為了選舉去推出那些認定的法令，我們不能事後自己去推想，然後說他有沒有意願，我覺得那個

思考的條件是不太一樣的。

- 6、在43年以前全部都叫做山地同胞，不分山原、平原，全部叫山胞，43年為了要身分認定，所以這時候開始區分山地山胞和平地山胞，是為了選區，其實在那過程之中，為了選區已經有平地山胞這樣的分類產生，43年之後為了要製作選舉人名冊，所以就變成需要再去進一步認定，才有這樣一個認定的辦法出來。
- 7、身分證在34年來臺灣的時候就做了，那時候只針對在山地的原住民在他的戶籍上蓋一個「山」這個字的印章而已，沒有任何所謂的身分登記，要到43年才有所謂的身分登記，43年的時候就是為了要選舉才去做名冊，為了做名冊才要身分認定，然後才會推出一些相關的法令，其實這是一個很匆忙，應急的，便宜行事的一個做法，他並不是一個全套的，有族群政策在背後，然後說如果登記怎麼樣，然後你有相應的福利措施什麼的，只是因為一個選舉而形成的認定辦法。

(四)國立政治大學民族學系林教授修澈：

- 1、今天要談的問題，用世界的範圍來講是很特殊的，就是這種案例在別的國家，不太容易發生，有一個組織叫IWGIA，這是設在一個丹麥的國際組織，這個國際組織專門關心世界各國的人權，他關心人權最核心的問題就是少數者的權利，少數者的權利有一部分叫做民族少數，那民族的少數者就是今天要談的問題，全世界那麼多的國家，法律規定裡面涉及到民族的，只有17個國家，17個國家裡面很明確規定的不到幾個國家，剛好臺灣是裡面比較嚴格的一個，所以今天要討論的這幾個問題比較有特殊性，不是普世性。

2、目前為止我們論這個問題，都從法律下手，法律有一個基礎是人的權利是與生俱來的，這應該是一個假設性的問題，恐怕更大的可能性來講，權利是爭來的，向誰爭？向國家爭，國家怎麼來的？國家是用武力形成的，法律怎麼來的？法律是國家訂出來的，或者說是人民跟國家訂出來的，那麼這個法律本身也是浮動的，我們今天討論的法律是自然的，用一個例子來講，今天的原住民裡面兩個表兄妹，一個爸爸是原住民，自然取得原住民身分，一個是媽媽是原住民嫁給爸爸以後，沒有原住民身分，這個是傳統上法律是這樣解釋的，後來法律改了以後就變成他是可以從母姓，或改原住民名字，取得身分，這個像高金素梅都是冠母姓取得身分，假如是從冠母姓或改用原住民名字這個例子來講，不是血緣主義，不是根據血緣做判斷，是根據家族來做判斷，這個就好像嫁出去的女兒是算別人家的，娶進來的媳婦生的是自己的，不用血緣做依據，用家族做依據，同樣的道理，親生的兒子送給別人去養，就不是本家人，但是抱進來的小孩子是養子，就算本家人，以後傳統上，不是講現在，傳統上在分財產的時候，親生兒子分不到，養子繼承的到，將來是要拜祖先的，他取得什麼？取得這份財產，所以他的身分跟利益就產生了，二者之間是很緊密結合在一起的，那麼回到我們現在這個問題，我們現在討論要不要取得身分，國家要不要承認，背後都涉及到利益的問題，假如把後面的這層利益拿掉，不要去談利益，那麼請問，自己是一個民族？要不要國家來承認？不需要，自己可以宣示，我宣示我是什麼族，當然國家不會來制止，你既然可

以宣示是一個族，接下來會有一個問題，你這個族是虛名的族，還是一個有實體的族，現在在原住民裡面要找到一個實體的族都找不到的，先不講平埔族，回到原住民身上，我們現在講的什麼族、什麼族，恐怕也是個假象，什麼東西是真的？一個社、一個社那是真的，那是有組織的，整個族還沒有出現那種實體型態的民國，或實體型態的國家都沒有。

- 3、我的論點跟詹教授比較像，今天的法律談這個問題，是把時間的因素抽掉，凍結在現在的法律觀念裡面，然後往前推，說過去的法律多麼不合理，用這樣的方法去思考的，如果顛倒過來，從他歷史演變的過程來看，這是非常合理的，如果你不同意這樣的政策觀點沒有關係，但是他的演變過程非常合理，從清國時代開始，「生」、「熟」本來就不合的，生番歸生番，熟番歸熟番，熟番是在國家可以統治的一般行政區內，一群跟大部分人民不一樣的那一種人，所以他又叫做熟番，剩下叫「民人」，就是國家直接統治那種人，另外那個不是「民」叫「番」，國家裡面統治的叫做人，就是「民」，不認為是「民」的叫「番」，「番」裡面還分，接受王化的叫「熟」，還沒接受王化的叫「生」，生活習慣不一樣，熟番的生活是和平地人在一起的，站在國家行政統治的角度來講，他並不是問題，可是生番不一樣，他的生活型態、社會結構完全不同，所以國家會用不同方式去統治，清國時代大概不太管這個道理，那個是化外，國家力量根本到不了，把那塊劃為清國國界內，那是有疑問的，真正能夠統治到生番是日本時代，日本時代也是生番是生番、熟番是熟番，臺

灣本島人叫土人，也不是日本人，日本時代臺灣語都登記土語，在這樣的情況下，因為土人的進化程度比較高，可以用法律去管，包括熟番在裡面，生番沒辦法做到這一點，所以他用特殊方式去統治，所以最後警察去管山地，這個制度到了民國以後，民國思想和日本思想是一樣的，在當時年代沒有民權、人權問題，就是站在國家立場要如何統治才是有效的，所以熟番到了民國時代，已經跟民人沒有什麼區別，如果他仍然願意當成熟番就登記，不登記的話就變成民人，後來進一步縮小，原來的生番再繼續分兩半，一半是可以用一般行政去統治的就用平地山胞，不適合用普通行政方式去統治的就叫山地山胞，所以山原、平原的區別，也是站在行政的角度去看，到了今天一直在講說山原、平原的劃分是不合理的，以今天來看他可能不合理，以當時的情況來看他是合理的，因為經過很長一段時間，事情都起變化了，所以是站在統治的角度去做人的劃分，山地原住民是一群人，沒有民族的概念，平地原住民也是一群人的概念，也沒有民族的概念，平埔族也是一群人的概念，沒有民族的概念，民族的概念是我們最近用民族文化慢慢形成的一種想法，那接下來就問，政府要不要承認平埔族？既然承認了原住民，是不是要承認平埔族，承認裡面就會有利益問題，原民會阻擋力量會比較大，應該背後也是利益的問題，如果平埔族取得原住民族身分，那是不是原住民享有的利益，平埔族都可以享有，這也是應該要列入討論的問題。

4、可是我們又從另外一個角度來問，是先有原住民

族，還是先有原住民？我們現在的人口統計裡面，全部原住民人口有多少，然後阿美族有多少、泰雅族有多少、鄒族有多少，清清楚楚，最後還留下一個欄位叫「民族未識別」還沒有登記是哪一族人、還有幾萬人，這個例子是表示什麼呢？我們這個民族的認定也是後來再套上去的，相同的例子。我們用反問的方法來問，假如今天客家人要求認定要怎麼認定？用血緣去做認定、用語言去做認定，所以原住民族基本法適合那條叫做「具有客家血統」，也會講客語，具有客家血統，或有客家淵源者，有客家淵源者這條的意思是人的民族成分可以轉換，所以你可以承認也可以不要承認，尤其他在客家區域居住又已經講客家話了，這種人也可以變成客家人，既然這裡出現了民族邊界可以讓人移動的，他就不像原來所想的那麼死板，不是生下來就與生俱來不可以改變，是可以改變的，因為這個身分取得是浮動的，就像兩個兄弟，一個是臺灣人，一個是美國人，國家對他的國民是有權利也有義務的，可是他是同父同母生下來的兩兄弟，所以這例子是說，我們先假設民族這種東西是自然的，是清清楚楚的，可是這種假設是不能成立的，在這種情況下來解決今天的問題，就去問，你能分辨誰是客家人？分辨不出來，誰是平埔族？用血統去看，很多人承認，那別家抱進來養的你承不承認？在邵族裡面有這一個案例，邵族抱別人家的小孩過來養，是個普遍的現象，有一家他的母親就是被人抱進來養，抱進來之後，那個家邵族的特性非常強，所以他的母親還會講邵語，邵族裡面還會講紹語的人數非常少，他的母親講邵語還有被抱進來的養

女講邵語，這個養女的兒子就講，我們家還講邵語，我們沒有邵族的身分，其他家根本不會講邵語，過的生活也和邵族不一樣，他們有邵族身分，搞得我們這種人「人不像人、番不像番」，他就用這種方法控訴，如果站在民族和文化結合的這個角度，那麼那一家人才真正是邵族，可是你從血緣的角度，根本一點關係都沒有，他只是往上追溯說我帶有一點血，所以他邵族，我再舉一個案例來講，在臺灣的蒙藏學生是有優待的，以前有一個民族系學生是蒙古人，可是那經過幾代的混血，他蒙古血只剩2%，其他98%都不是蒙古血，可是他憑著哪一點蒙古血進到政大來念書，我問說你是不是蒙古人？他說是，我問說，你會不會講蒙古語？他說不會，你的生活裡有沒有什麼地方看起來像蒙古人？沒有，我說你只抓住那2%的蒙古血，那你怎麼對得起你那98%不是蒙古血的，這就是用血緣去算，假如血緣是清清楚楚的，那這可以當作判定的標準，結果不是，因為都是通婚的關係，通婚以後要用血緣做標準，他就會有問題，所以以前家族都是外婚，不可能內娶，那麼認定的標準是什麼？是姓我們這個姓的，是在我們這個家生活的，這是家族主義與血緣主義不一樣的地方。

- 5、今天討論這個問題，假如平埔族要保存他的文化，這點要支持，可哪一些人是平埔人呢？弄不清楚，平埔族有幾個族呢？也不清楚，這樣的情況之下，如果採用客委會那個方式，就是盡可能的保護平埔族文化的習俗，然後努力去發展，讓原來不認同平埔族的人努力去認同，擴張他的人口數這個可以，可是因為我們現在的想法一定要一刀

切，是或不是，問題是切不開嘛，所有的爭議都在這邊形成。

- 6、原民會的認定標準不是血緣，而是家族，所以母親為原住民，父親為非原住民，子女如果又娶了非原住民身分，他要冠母姓，這個就是家族主義，假如是採血緣主義，不管他姓什麼，只要他的母親有原住民身分，他就取得原住民身分。所以原民會這個標準是家族主義，還有一條就是不管父姓、母姓，他用原住民的傳統名字也取得原住民身分，採用原住民得名字也是文化認同，不是根據血緣，當然家族主義的底，他還是血緣這沒有錯，但是如果兒子被別人收養了，在家族主義的角度，像剛才田委員講的，連「椅頭仔」(台語)都沒有，這個就是家族主義，他是用家作單位去算，但是抱進來家裡養的養子，他的地位就很高，因為他屬於這個家族的人，所以要弄清楚，如果去強調血緣主義，平埔族就變成人口是100多萬，如果用家族主義他的人口數就減掉一半。

(五)吉貝耍文史工作室召集人段洪坤先生：

- 1、我算是第一代做平埔運動的人，從1996年就開始在做，可是國家社會還是陷入在這個泥沼中翻轉，對我們這一群人，像林老師講的這套民族學理論，其實在十幾年、二十年前的時候，我們就一直在討論，我簡單講天賦人權的東西，我從小在部落裡面長大，我從30歲回到部落做到現在50幾歲，我從小被周遭的漢人笑番仔長大，為什麼不能成為原住民，你告訴我，從小被人歧視，在西拉雅族裡是有感覺的，我念小學的時候，有一半是漢人，一半是我們部落裡的孩子，在學校他會叫你名字，出學校後到溪邊玩，他會叫你被番

仔子，如果要做這樣一個限制，釐清是不是人，我都不知道怎麼回應啦，所以我今天講的可能會比較多一些情感的訴求，把一些不符何我們在探討國家的現況也好，整個社會對平埔族群的觀感也好，這幾年我們一直努力讓大家知道這一群人活著，大家也都看到西拉雅語言文有一個復振成果出來，原民會也相當支持這個語言文化復振，我們也很感謝原民會這幾年願意這樣來看待這件事情，讓我們有這樣一個照顧，這個族群勢必要有國家力量來幫助，來恢復他的認同、他的面貌，但就是社會還是瀰漫一股全臺灣都是平埔族的後代100%。我們不能去排斥其他人的論述去排斥他的自我認同，就像其他人對我們有疑問一樣，但你對這個族群要了解。

- 2、蔡總統上來後，對平埔族要取得身分的政策，大家都很熟悉，我就不再講，但是這邊我要提出來，原民會往往都在打自己的臉，第一，2011年的時候原民會委託蔡志偉教授、官大偉教授，我也是其他一個共同主持人，做了一個「平埔族取得身分策略與法制之評估」，這本研究蔡老師已經分析，平埔族群如果要取得身分權、社會權、教育權、土地權等等，做了三個不同管道分析很清楚，一個是完全承認，一個是雙軌，一個是逐步承認，每一場公聽會我都有參加，所有公聽會包括在花東地區舉辦的公聽會裡面，很多阿美族群都支持平埔族群正名的，公聽會結果大多支持逐步實現權利，不是馬上百分之百，可是原民會卻採用大家最不願意看到的權利雙軌，另立一個族群別叫平埔原住民，他是在推翻他原來的評估報告，也推翻這樣子的共識，可是2012年尤哈尼上來的時

候，原民會告訴大家的是，在召開公聽會的時候，大家是可以接受權利雙軌的，跟那份研究報告的意見是不同的。接下來那幾場由林萬億教授主導的權利說明會裡面，其實我們已經看到很多地方政府鑿痕非常深了，尤其我們台南西拉雅，我都去參加賴市長主導的一些座談，他提的就是說先求有再求好，所以族群就偏向先讓他過，不然可能這個機會就沒有了。

- 3、夷將·拔路兒以前當議員和後來當主委的立場不同，這我們可以理解，但現在是卡在那邊完全沒動，原住民身分法修法草案送進立法院後躺了6年，造成很大的問題，立法院各場公聽會邀請我去，我都不去，去那邊只是吵架而已，還是在重複人口威脅論，小英總統在當初競選的時候，他告訴我們是要讓平埔族群返還完全權利，會依增加的原住民人口去編列預算，可是現在他怕，怕什麼，是人口數的問題啊
- 4、人口是整個社會對平埔族產生很多想像，再加上原民會所使用的方法是有問題的，這是在2001年林老師做的平埔人口的推估算法，林老師2001年那時候是依照臺灣人口和平埔族人口去推估的，推估出來是單系的喔，就是以生番、熟番直系身分一路上去，依照現在原住民身分法理面的規定，就是你要身分自然取得，你要從姓原則，你要改傳統姓的，這樣的考量之下，總共有15到20萬人，然後在2012年的時候原民會又委託平埔原住民族文化協會，委託我們去做平埔鄉鎮聚落現況調查，透過各地區研究員去調查，去問地方部落說你們大概有多少人，那個當然不會很準，那時推估出來，大概只有8萬人，這樣的人口當然有

被低估啦，到了現在原民會推估有107萬人，這要是我是總統會嚇到啊，哪有預算可以拿出來，比現有原住民56萬人還多出2倍，像林老師講的，你取得身分之後就牽涉很多權利的問題，原民會的規估方法到內政部戶籍電子資料裡面去連結，連結什麼？只要直系卑親屬上去連到好幾代、好幾代是有熟的登記的，原民會的推估方法是完全開放的，就第一次登記有熟的是完全開放的，就天邊海角一滴血都可以成為平埔原住民的啦，就他是這樣算的，當然人數會這麼多嘛。

- 5、依照我的族群經驗、林老師的評估、還有我們做的現況調查，比如說我用西拉雅為例子，他是唯一一個有開放讓當代的人去登記，而且是用原住民身分法的規定就是要從姓原則的，2009年的時候開放西拉雅登記，單系的，是有12,478人，以後如果從姓原則不再改了，2倍好了，西拉雅族當代操作開放登記，符合身分的，全部都改姓喔，有24,596人，用25,000人去算好了，全臺灣平埔族現在有10族，其實10族沒那麼多人啦，西拉雅算是大族，我們再乘以10族才多少，只有25萬人，2009年西拉雅族開放讓我們登記為縣定原住民的時候是12,478人，政府估107萬人，讓他登記看看，我相信沒那麼多。依我的族群經驗，這裡面有3個嘛，肯登記、想登記、不登記，因為平埔族群經過日據時期有熟番這樣子的種族調查，到現在已經隔了一百多年了，很多人已經散開了，對自己的身分也不知道了，也不想去登記了，如果按照這樣來算的話，從肯登記、想登記、不登記這樣子的比例下去算，肯登記的我們全部算進去，就25萬人乘以三分之一，想登記的就沒辦法

達到一半，這樣算起來，我的族群頂多12.5萬人，絕對沒有107萬人。

七、原民會於本院110年5月11日詢問時所提書面說明

本院綜整相關資料及諮詢專家學者所得意見後，就「前臺灣省政府於45年至52年間4度辦理平地山胞登記之歷史真相調查情形」、「原住民身分法第2條第2款之立法目的」、「原民會以函令解釋原住民身分法第2條第2款要件所涉違法、違憲爭議」、「原住民身分法第2條第2款修法爭議及修法進度」、「平埔族語言文化復振情形」等五個重要議題，約詢行政院政務委員林萬益與原民會（該會指派副主任委員鍾興華代表出席），原民會並提出書面說明。本院所詢細部問題及原民會書面說明內容如下：（上開人員所為口頭補充說明，於後面章節另述）

（一）改制前臺灣省政府於45年至52年間以行政命令4度限期辦理平地山胞登記之政策目的或考量之歷史真相調查情形？

原民會說明，依據學者專家研究及相關檔案調閱結果，綜整其政策目的及考量約略如下：

1、臺灣省行政長官公署時期

光復後之臺灣省行政長官公署承襲日據時期州郡所轄蕃地改制為30個山地鄉，實施山地行政，尤以35年8月8日臺灣省行政長官公署代電通令「高山族同胞減免稅捐標準」規定略以：「為扶植經濟能力，高山同胞過去居住山地（行政區域外）者仍不課賦稅。居住在山地鄉村外之高山同胞，得依其能力或實際狀況，由各縣市政府酌徵或減免。」因此，山地原住民與平地原住民自始即以因事物性質之差遇而為不同之對待。

2、臺灣省政府時期

- (1) 除前租稅減免規定外，亦有教育優惠及政治參與等措施，因欠缺山地同胞之認定標準，因此43年間，因第二屆臨時省議會議員選舉首次由山地同胞直接選出山胞議員，為明確規範「山地同胞」，省政府於43年2月9日以（肆參）府民四字第11197號令：「茲特規定法令上所謂『山地同胞』之範圍如次：『凡原籍在山地行政區域內而其本人或父系直系尊親屬（父為入贅之平地人者從其母）在光復前日據時代戶籍簿種族欄登載為高山族（或各族名稱）者，稱為山地同胞』」。因此，山地原住民延續日據時期的租稅優惠，以及往後不等的行政措施，而有行政措施認定必要。山地原住民的特殊權益為原住民身分法制之主要原因。
- (2) 至於原籍在平地行政區之高山族應如何認定，省政府45年10月3日以（肆伍）府民一字第109708號令訂定《臺灣省平地山胞認定標準》，以「凡日據時代居住平地行政區域內，其原戶口調查簿登記載為『高山族』者，為平地山胞。……凡符合…之平地山胞，應於命令到達公告後，向當地鄉鎮市區公所申請為平地山胞之登記，……前項登記期間，自公告日起，至45年12月31日止。」及至46年、48年、52年開放登記期間，相較於山地原住民因其特殊性而獲得官方直接認定，省府多次重申平地山胞身分之認定需經由「申請登記」之手續，且採自由登記之方式，未予強制。³⁰

³⁰ 葉高華，〈排除？還是放棄？平埔族與山胞身分法認定〉，《臺灣史研究》第20卷第3項，頁177-206，102年9月。

(二)臺灣省政府當時限期辦理登記的公文有無確實下達各縣市政府及各鄉鎮區公所?佐證資料?相關部會對於當時平埔族群是否可能因不知悉此事而無從辦理登記之歷史真相調查情形?原民會說明如下：

按公報係政府編印專門登載法律、法令、命令、條約、協定或其他官方文件的刊物，以傳遞涉及人民權益之法令等重要事項。故臺灣省政府除發布45年10月3日令、46年5月10日令、48年4月7日令、52年8月21日令並刊登於省府公報，已可推定具有下達所屬各級政府辦理之事實；同時，原民會曾查找相關資料，依據臺南縣塩水鎮公所所收臺南縣政府48年4月10日府民行字第14186號函令說明一足證改制前臺南縣政府確實依臺灣省政府令規定，轉交辦所轄公所辦理平地山胞登記。

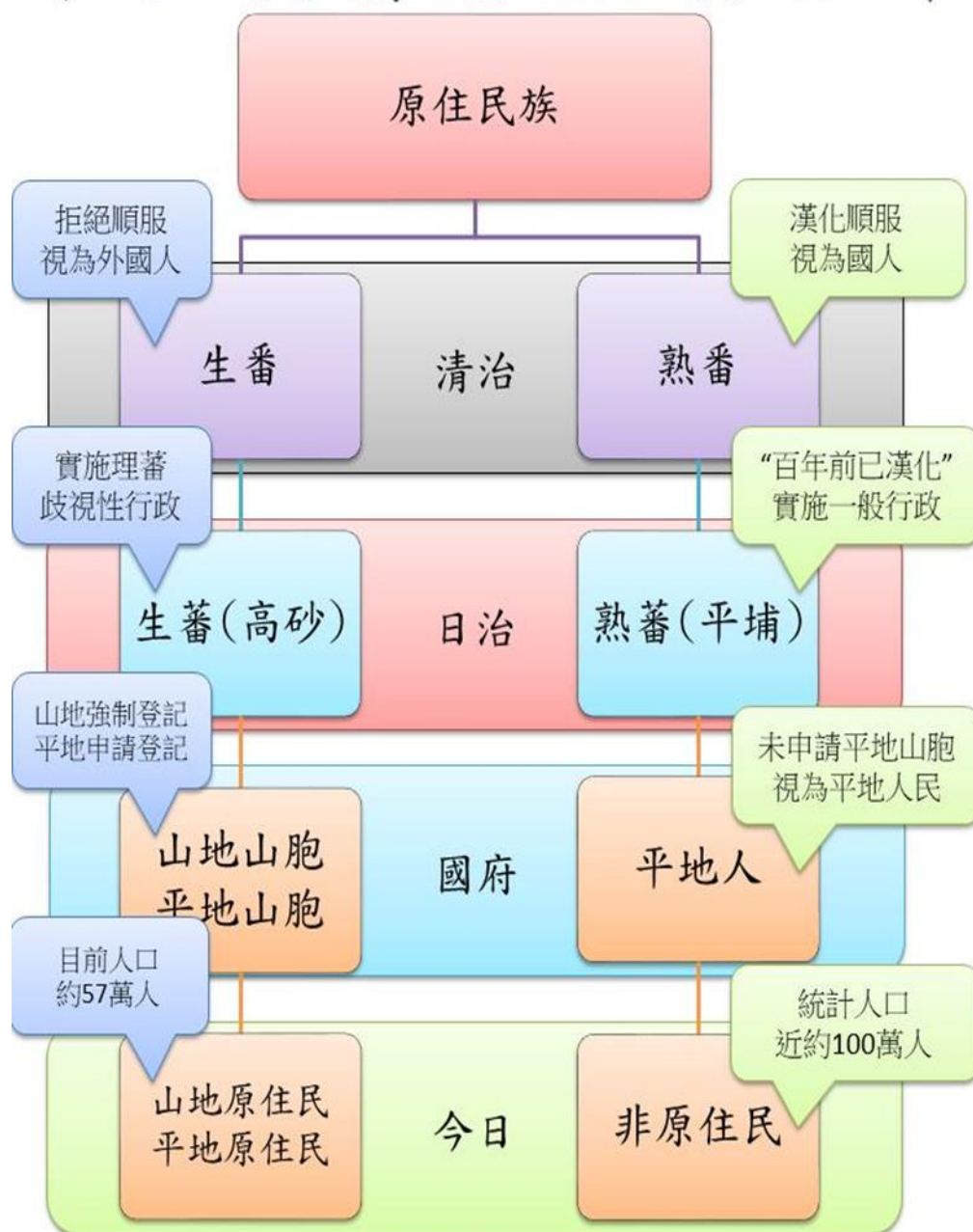
(三)縱認臺灣省政府公文有下達各鄉鎮市區公所，惟據凱達格蘭族人於本院諮詢時指出：「臺灣省政府限時辦理登記時，二二八事件剛結束，又曾歷經凱達格蘭族糧倉被搶、勇士被槍殺等事件，族人視去衙門為畏途」等語，表示因當時政治氛圍而「不敢去」登記。相關部會對於上開疑義之真相調查情形?另有學者提出：「當時政府所為之函令缺乏多元文化主義思維，並傾向同化政策，甚至造成集體陷阱，使得平埔族群在族群認同只能二選一」、「因為怕被羞辱、或是污名化而不敢前往登記山胞/山地人的身分」、「對於處於驚弓之鳥般狀態的平埔族群而言，委實有失公允」等看法；另有歷史學者於本院諮詢時指出：「回溯當時歷史氛圍，不論政府通知多周全，都有人不願意去登記，因為那時候不願意被人叫『番』」。相關部會對於上開疑義之歷史真相調查情形?(上開二個問題，原民會未分題說明，包裹

式回應如下)

平地山胞登記係以「當事人之意願」為基準，至於個案當事人係基於何種事由無意願登記平地山胞，涉及當事人個人之民族認同程度與其他個人因素之綜合考量結果。據改制前臺灣省政府46年1月23日(46)民甲字第00670號代電，針對花蓮縣政府辦理平地山胞登記疑義時所列4種情況略以：「少數為卑鄙感驅使；平地人嫁與平地所山胞所生子女；平地山胞嫁與平地人或平地山胞之贅婿等所生符合標準之子女；堅不願參加登記」及多起代電表示當事人如不願登記，無強予登記之記載。(另參照45年12月27日(45)民甲字第21071號、46年3月11日(46)民甲字第01957號代電)足證當時政府已多方請求相關人員申登，但仍有「堅不願參加登記」等情。

原民會整理原住民身分法制沿革如下圖：

原住民身分法制沿革



資料來源：原民會110年5月11日書面資料

(四)日據時期戶口調查簿有關原住民身分之相關註記，戶政機關理應有資料可循，原住民身分法第2條第2款對平地原住民增加「申請戶籍地公所登記有案」此一要件之立法目的為何？另，有法律學者、歷史學者質疑：「法律有政策目的導向，90年制定之原住民身分法第2條區分山地原住民、平地原住民為差別對待，可能與政府的種族政策、大漢思想、鼓勵同化有關」。對於山地原住民、平地原住民之身分要件，採差別待遇之正當性為何？原民會說明如下：

- 1、基於權力分立原則及依法行政原則，原住民身分法第2條第2款後段「並申請戶籍所在地鄉（鎮、市、區）公所登記為平地原住民有案者」之解釋及適用，自須先探究本項規範之文義、立法意旨及目的：

(1) 文義解釋：

〈1〉按：「本法所稱原住民，包括山地原住民及平地原住民，其身分之認定，除本法另有規定外，依下列規定：一、山地原住民：臺灣光復前原籍在山地行政區域內，且戶口調查簿登記其本人或直系血親尊親屬屬於原住民者。二、平地原住民：臺灣光復前原籍在平地行政區域內，且戶口調查簿登記其本人或直系血親尊親屬屬於原住民，並申請戶籍所在地鄉（鎮、市、區）公所登記為平地原住民有案者」，原住民身分法第2條規定甚明。

〈2〉此即，原住民身分法所稱原住民，包括山地原住民及平地原住民二種，惟就該二種原住民身分之認定，立法上採取不同之規定，即就山地原住民部分，僅須符合臺灣光復前原籍在山地行政區域內，且戶口調查簿登記其

本人或直系血親尊親屬屬於原住民者之要件即可；至於平地原住民除須符合上開要件外，尚須符合「並申請戶籍所在地鄉（鎮、市、區）公所登記為平地原住民有案者」之要件，始足認定為平地原住民，是由上開條文就山地、平地原住民為不同之規定，依文義解釋，立法者於制定原住民身分法時，即是有意增列「申請戶籍地公所登記有案」此一要件。

（2）體系解釋：

- 〈1〉按原住民身分法第2條規定：「本法所稱原住民，包括山地原住民及平地原住民，其身分之認定，除本法另有規定外，依下列規定：
- 一、山地原住民：臺灣光復前原籍在山地行政區域內，且戶口調查簿登記其本人或直系血親尊親屬屬於原住民者。
 - 二、平地原住民：臺灣光復前原籍在平地行政區域內，且戶口調查簿登記其本人或直系血親尊親屬屬於原住民，並申請戶籍所在地鄉（鎮、市、區）公所登記為平地原住民有案者」；同法修正前第8條（下稱第8條）第1項規定：「依本法之規定應具原住民身分者，於本法施行前，因結婚、收養、自願拋棄或其他原因喪失或未取得原住民身分者，得檢具足資證明原住民身分之文件，申請回復或取得原住民身分」、第11條第1項規定：「原住民身分取得、喪失、變更或回復之申請，由當事人戶籍所在地之戶政事務所受理，審查符合規定後於戶籍資料及戶口名簿內註記或塗銷其山地或平地原住民身分及族別，並通報當事人戶籍所在地之鄉（鎮、市、區）公所」。

〈2〉依前開各該條文之文義及體系清楚可知，第2條第2款後段法文明曰「並申請戶籍所在地『鄉（鎮、市、區）公所』『登記』為平地原住民有案者」，與第8條第1項、第11條第1項規定關於原住民身分之得、喪、變更或回復之申請登記機關為「當事人戶籍所在地之戶政事務所」，而「當事人戶籍所在地之鄉（鎮、市、區）公所」僅為戶政事務所經登記後應受通報者，其立法之文義及體系上已顯有不同。且原住民身分登記自日據時期以來均屬戶籍行政事項，自光復後至58年7月1日前，戶籍登記係由鄉（鎮、市、區）公所戶籍室（課）所掌，58年7月1日後始改由戶政事務所掌管戶籍行政事務，各公所早已無原住民身分登記之法定職掌。換言之，僅就法律體系解釋，即可明瞭立法者對於原住民身分法第2條第2款後段所定「並申請戶籍所在地鄉（鎮、市、區）公所登記為平地原住民有案者」與訂定第8條第1項、第11條第1項規範之「取得」原住民身分程序，乃分屬二事。

（3）歷史解釋（立法歷程）

〈1〉查原住民身分法立法過程，先後合計出現三個草案版本，分別係楊仁福委員等32人擬具「原住民身分認定法草案」（下稱楊仁福委員版）、章仁香委員等32人擬具「原住民身分法草案」（下稱章仁香委員版）及行政院擬具「原住民身分認定條例草案」（下稱行政院版）。

〈2〉細繹上開三個草案版本與現行原住民身分法第2條，其中差異最大者係章仁香委員版第2條第3款就平地原住民之定義規定：「平地原

住民：謂臺灣光復前祖先戶籍在平地行政區內，且本人或其直系血親尊親屬之戶口名簿登記為原住民者」，即依章仁香委員版草案，並無採取現行法及其餘二版本草案「並申請戶籍所在地鄉（鎮、市、區）公所登記為平地原住民有案者」之要件，觀諸89年5月10日立法院第四屆第三會期內政及民族委員會併案審查「原住民身分認定法草案」第一次會議紀錄，章仁香委員之理由謂：「楊委員版本中對平地原住民之定義包含『申請當地鄉（鎮、市、區）公所登記為平地原住民有案者』，該項標準係來自民國四十五年『平地山胞認定標準』之規定，當時如此規定是有鑒於平地原住民原居於平地行政區域，與非原住民混居多年，加上平地原住民中阿美族與卑南族是傳統母系社會，有關家族親系是採母系為準，身分認定不易，所以要經過申請登記為平地原住民有案，才取得平地原住民身分。然而在歷經了四十年後的現今社會，應已無平地原住民身分認定不易的問題，因此本席提出的草案版本中並無類似規定」等語。

- 〈3〉原民會曾就此部分表示「有鑑於原住民係採登記主義，本條若根據章委員的版本通過，則當初未登記者尚可補登記，因此第三條宜維持現行原住民身分認定標準」，其後主席乃以：「綜合二位提案委員的意見及行政部門的看法…第二款，有關平地原住民之定義，則採楊委員仁福所提版本…」，最終由委員會照前述修正意見通過；而此部分委員會審查修

正版本則於院會二讀與行政院版本併案審查通過，並於同日進行三讀無異議通過，顯見立法者最終三讀制定之現行原住民身分法第2條第2款「並申請戶籍所在地鄉（鎮、市、區）公所登記為平地原住民有案者」之要件，係有意加以訂定，明確不採取章仁香委員提案理由。

（4）綜上所述，立法者於制定原住民身分法時，即是有意增列「申請戶籍地公所登記有案」此一要件，故立法者考量國家資源之有限性，本有立法裁量之空間，其依中央法規標準法第5條第2款規定而訂定之原住民身分法等規定，基於權力分立之原則，司法機關及行政機關自應予以尊重，作為依法審判及依法行政之規範基礎。

2、原住民身分法之立法，係立法者基於憲法增修條文第10條第11項及第12項規定之憲法委託規範，本於憲法課予國家對於原住民族語言文化發展之必要，進而以法律保障其政治地位及發展權。因此，立法者基於上述憲法委託規範，審時度勢以決定應受保障者之對象範圍。前已詳述身分法制沿革，時至今日，我國當前法制下的原住民族權利體系，都是因應客觀需求而逐步建構，比如山地、平地原住民之參政權保障（山地鄉長須具山地原住民身分、民意代表之名額及條件）、原住民保留地之劃設及增劃編、早期租稅減免等權利，都是基於山地原住民或平地原住民的客觀需要而逐步發展形成，故立法者基於事物性質之不同而為要件上不等之設計，依前揭釋字意旨，自與平等原則無違。

(五)原民會相關函釋³¹認為，原住民身分法第2條第2款關於平地原住民部分，所謂「並申請戶籍所在地鄉(鎮、市、區)公所登記為平地原住民有案者」，係指於政府准予登記期間(於45、46，48、52年間依前臺灣省政府函令規定受理身分申請登記)有向戶籍所在地鄉(鎮、市、區)公所申請登記有案者。業經最高行政法院指出係「增加法律所無之限制」(107年度判字第240號判決意旨)。1. 法律學者於本院諮詢時亦持相同見解，並指出原住民身分法並未授權行政機關以行政命令確定原住民身分法第2條第2款之要件，上開函令解釋逾越母法、違反法律保留原則。對此有何檢討說明？本於依法行政原則，應否持續辦理平埔族身分登記？2. 另據最高行政法院判決指出：依原民會解釋原住民身分法第2條第2款之要件及該法適用結果，區分山地原住民及平地原住民，並限制平地原住民以「於政府核准登記期間內申請登記有案者」為身分要件，違反憲法「平等原則」及憲法「保障原住民族之地位及政治參與」，法律學者於本院諮詢時亦持相同見解，並指出立法形成自由仍有其界限。請基於轉型正義，深入檢討相關法制。上開問題，原民會說明如下：

- 1、基於權力分立原則及依法行政原則，原住民身分法第2條第2款後段「並申請戶籍所在地鄉(鎮、市、區)公所登記為平地原住民有案者」從文義、歷史及體系解釋業經前開問題中敘明，故原民會相關函釋承襲上開見解，亦經臺北高等行政法院多次引用(99訴字第2306號、104原訴字第1號)。

³¹ 原民會98年5月5日原民企字第0980021162號函、101年8月21日原民企字第1010039333號函及同年8月22日原民企字第1010045927號函。

2、按憲法第78條規定：「司法院解釋憲法，並有統一解釋法律及命令之職權」，另按司法院大法官審理案件法第5條第2項規定：「最高法院或行政法院就其受理之案件，對所適用之法律或命令，確信有牴觸憲法之疑義時，得以裁定停止訴訟程序，聲請大法官解釋。」同法第17條第2項規定：「大法官所為之解釋，得諭知有關機關執行，並得確定執行之種類及方法。」查本案前經臺北高等行政法院駁回經最高行政法發回更審，並由臺北高等行政法院依上開條文於109年4月26日聲請憲法解釋，故原住民身分法第2條第2款是否違憲及後續應如何執行等節，允宜俟司法院解釋後再行賡續研處。

(六)有法律學者指出：主管機關對於平埔族取得身分問題之處理，不符合兩公約，特別是經社文公約第1條中的民族自決。兩公約國家報告國際審查中，關於平埔族身分及權利取得問題之審查結論及相關部會後續檢討辦理情形？國內相關調查報告中，對於平埔族人數之推估數據？貴會先前所採推估方法是否符合民族學理論基礎？後續修法是否擬檢討調整推估方法及人數？立法院前因屆期不連續而將原住民身分法修正草案退回後，原住民身分法修正草案之後續推動情形？有法律學者於本院諮詢時表示：目前似在研議另定平埔族身分法、平埔族基本法，其認為缺乏法源依據，極力反對等情，相關實情為何？等問題，原民會說明如下：

1、102年12月17日總統府人權諮詢委員會（以下稱總統府人權會）修正通過之「對中華民國（臺灣）政府落實國際人權公約初次報告之審查國際獨立專家通過的結論性意見與建議」第33點及第34

點係國際審查委員首次關注平埔族群身分議題。我國於105年4月提出《回應兩公約初次國家報告結論性意見與建議》具體說明前揭點次，我國政府推動及辦理情形。復於同年11月以「對中華民國(臺灣)政府落實國際人權公約初次報告之審查國際獨立專家通過的結論性意見與建議」補充說明平埔事務推動小組及我國行政院就前揭第33點之反應。末查，105年4月6日總統府人權會確認通過之「對中華民國(臺灣)政府落實國際人權公約第二次報告之審查國際獨立專家通過的結論性意見與建議」第29點：「審查委員會表達讚賞並注意到政府為承認平埔族群地位所採取的措施，以及對推動其身分認定制度的努力。然而，委員會仍舊關切目前將原住民族區分為山地原住民、平地原住民及平埔族群，此一部分沿襲自日本殖民時期的分類方式，與官方承認16個原住民族的現況不符。委員會建議政府應採用原住民族自己認同的分類方式，並保障他們擁有充分且平等的參與及代表性。」，足見國際審查委員對於我國推動平埔族群身分、權益維護之肯認。

- 2、106年原住民身分法修正草案第2條第3款規定：「平埔原住民：本人或直系血親尊親屬於臺灣光復前原籍在平地行政區域內，且戶口調查簿登記屬於原住民者。」，與同條第1款、第2款山地原住民及平地原住民之規定，均以直系血親尊親屬具備有原住民血緣為認定基準，故推估人數之研究乃係依照上開草案身分條件，由中央研究院人文社會科學研究中心歷史人口研究計畫「日治時期戶口調查簿資料庫」及內政部「親等關聯資料系統」推算平埔族群之潛在人口約有107萬。此後，

內政部亦曾辦理「日據時期註記為『熟』後裔人口清查作業」所得數據為98萬1441人，顯示上開推估數據尚屬精確；同時，正因平埔原住民身分如何認定為向為各界之爭議，故立法院從血源、語言、姓氏族譜、歷史文獻、文化留存等面向，學界各有不同的見解，提出的人口數據更是分歧，無法做為政策擬定的依據（陳叔倬 2003；陳叔倬、段洪坤 2007，2008；段洪坤、陳叔倬 2008），爰比照山地原住民、平地原住民認定之基準，即以日治時期戶口調查簿直系血親尊親屬的種族註記為判準。

3、原住民身分法修正草案於106年8月17日送立法院審議，經該院內政委員會106年10月11日裁定應加開5場公聽會後，而於108年12月24日第6會期第24次全體委員會議審竣略以：第2條、第10條保留協商，餘皆依修正意旨通過。其後，立法院於108年5月10日召開第一次協商，因出席人員不足，立法院蘇院長另於10月14日召開黨團協商會議，要求各黨團提出各自版本，另再擇期協商，最後因屆期不連續而退回，而遲未過關原因如下：

（1）立委提案含修正動議共7種版本，各界意見不同：

〈1〉民進黨團委員：部分支持院版。

〈2〉國民黨團委員：平埔族群應與法定原住民族區隔。

〈3〉其他黨籍委員：取消山地、平地原住民區隔或不支持院版。

（2）人口及權利、資源分配為法案審議核心：法案於立法審議過程中，平埔族群人口數及後續權

利滙注、配置等問題均為各界關注之焦點，尤以參政權、社會福利、教育文化、土地及傳統領域等為最大宗。

(3) 原住民族社會普遍不支持：

〈1〉地方民意代表：立法院內政委員會108年1月4日、15日分別於臺東縣議會、花蓮縣議會考察行程，均認應與法定原住民分隔處理。

〈2〉過往徵詢結果：

《1》原住民身分法公聽會：出席原住民代表強烈反對院版草案。(106年12月11日、107年4月12日、4月18日、4月26日、5月24日)。

《2》原住民族委員會104年6月間徵詢臺東、花蓮、新北間，咸認應與法定原住民族區隔。

(4) 平埔族群各界聲音不同：

〈1〉取消山平原：平埔族群青年及部分原住民族社會運動者

〈2〉認定為平地原住民：總統府原住民族歷史正義與轉型正義委員會委員潘佳佐及部分平埔族群人士。

〈3〉認定平埔原住民：但不少人士亦認為院版草案要件應予以調整（放寬或嚴格限制）。

4、誠如前述，平埔族群正名案既已由司法院大法官受理審查在案，俟最終解釋結果及諭知後續執行事項，再行推動後續法制作業。

(七)106年6月14日公布施行原住民族語言發展法，原住民族語言正式成為國家語言。落實執行平埔族語言文化復振之情形？實務執行上，是否因平埔族群尚未能取得身分而有所窒礙？原民會說明如下：

1、平埔族群的語言文化現況：

(1) 目前臺灣社會普遍所稱之「平埔族群」係延續

清治、日治之殖民時期從族群治理與分類角度所作之泛稱。現所稱的平埔族群與原住民族均屬南島語族，概可分為噶瑪蘭、凱達格蘭、道卡斯、巴宰、拍瀑拉、巴布薩、洪雅、西拉雅、馬卡道、噶哈巫、大武壠等族。歷經荷蘭、清治及日治時期外來殖民的影響，使平埔族群文化傳承受到嚴重衝擊，而各族的語言文化保存情形亦受到歷史際遇、地域特性、人群關係等因素的影響，而有所差異。

- (2) 平埔族群語言中，噶哈巫語(2009年前)、巴宰語(2010年前)近年仍有文獻記載有人使用，其餘語言均多已消亡。在原民會與族人攜手推動平埔群語言復振計畫的努力下，原本被語言學家及聯合國教科文組織認定為死語的平埔族群語言，已有巴宰語、噶哈巫語及西拉雅語逐步復振。
- (3) 至於在文化傳承中扮演重要角色的傳統祭儀，目前則尚有包含巴宰、噶哈巫、道卡斯、西拉雅、大武壠、馬卡道和噶瑪蘭(奇立板)等族群積極推動祭儀的保存與活化。其中，東山吉貝耍西拉雅族夜祭更於2013年由文化部文化資產局登錄為國家級「重要民俗」，另有西拉雅、大武壠及馬卡道等夜祭獲地方政府登錄為文化資產，並由公部門賡續挹注文化資產保存活化之資源。

2、原民會落實推動平埔族群語言文化復振辦理情形

- (1) 平埔族群目前雖不具原住民族身分，然原民會之政策不因其尚未能取得身分而有所窒礙，仍積極關注資源配置之必要性。基於對平埔族群

文化語言保存工作之重視，原民會於99年3月17日發布「平埔族群事務推動小組設置要點」，以9-12位平埔族群代表及3-6位學者專家組成「平埔族群事務推動小組」，作為相關事務推動的政策研議及行政協調平臺，其任務著重於規劃、研究及協調平埔族群民族語言、文化之復振及推廣事項，以及協助平埔族群文化團體與文化活動之輔導與獎助事項、其他有關平埔族群事務之規劃、研究、協調。在此平臺基礎上，原民會系統性推動平埔族群語言文化復振工作；自101至110年每年挹注補助經費推動平埔族群語言文化復振工作。105年以前，每年編列補助經費新臺幣(以下同)1,700萬元，106年起預算增至2,100萬元，以落實蔡總統積極搶救平埔族群語言文化之政策。

(2) 各項推動計畫說明如次：

〈1〉平埔族群聚落活力計畫

為建構平埔族群語言文化復振之能量，原民會訂定「平埔族群聚落活力計畫(以下簡稱平埔聚落計畫)」，協助平埔族群推動文化保存與傳承。平埔聚落計畫以復振平埔族群文化、培力平埔族群文史與聚落營造人才為主要目標。

平埔聚落計畫協助並鼓勵聚落提出5年期規劃，其中2年為秧苗型計畫(計畫經費每年每案97萬元)、3年為結穗型計畫(計畫經費每年每案127-159萬元)。原民會亦委外成立專業輔導團隊，透過計畫執行過程的培力課程、訪視輔導陪伴及年度評鑑等機制，循序建構具聚落主體性的文化復振與保存環境，

逐步累積聚落文化永續發展能量。平埔聚落計畫自101年開始推動，至今已有31個平埔族群聚落參與，挹注經費逾1億2,860萬元，逐步累積文化復振能量。平埔聚落計畫推動項目及成果概述如下：

《1》文化復振與推廣：鼓勵平埔族群聚落進行部落史、生命史及傳統文化之調查記錄、辦理研討會等學術活動，並進行部落文化復振、傳承、推廣、交流工作。平埔聚落計畫項目之推動以文史資源盤點及聚落耆老訪談為主軸，整理各聚落的家系譜、聚落遷徙及發展史、神話故事、宗教信仰、民族植物、服飾文化等紀錄，留存平埔族群各聚落之歷史記憶，作為文化傳承之基礎。經長期累積調研資料，至今已由執行聚落出版包含族群史、聚落史、傳說故事集、古/歌謠紀錄、繪本及老照片集等約30本出版品。原民會另攝製有12部紀錄片，推廣平埔聚落文化特色及營造成果。

《2》營造民族生活環境：推動平埔族群傳統建築保存與修復、文化空間建置、民族意象及族語指標環境之建置。聚落活力計畫項目執行成果包含：

〔1〕建置、修繕傳統文化祭儀空間3處：協助臺南東山吉貝耍聚落、臺南白河六重溪聚落及屏東高樹加蚋埔聚落建置或修繕傳統文化祭儀空間。

〔2〕建置及修繕傳統社會空間3處：建置吉貝耍聚落青年聚會所及北頭洋聚落傳統穀倉，另修繕頭社聚落傳統屋。

〔3〕建置與修整文化展示空間4處：推動南投噶哈巫牛眠聚落、臺南西拉雅族口埤及公館聚落完成聚落文物展示空間的建置，並進行苗栗巴宰族鯉魚潭聚落文物館之整理。

〔4〕民族植物園區建置1處：推動高雄杉林日光小林聚落進行民族植物調查並建置民族植物園區，傳承族群在地知識。

〔5〕培育聚落營造人才：辦理聚落營造人才之培訓及聘用。於平埔聚落計畫挹注下，每年均由執行聚落聘用在地營造員1名，並於計畫支持下鼓勵聚落族人參與營造工作，提供族群文化人才在地就業深耕之機會，101年至今已至少培育聚落營造人才117人次。

〈2〉平埔族群文化復振計畫

為回復、傳承及發揚平埔族群文化，原民會於103年訂定「推動平埔族群語言及文化補助要點」，針對平埔族群祭祀、慶典等文化活動，提供補助經費，藉此鼓勵平埔族群進行文化復振、保存與活化，找回族群的文化記憶。105年至今已補助85案，挹注經費約980萬元，項目涵蓋阿立祖夜祭、「禁向」傳統祭儀、牽田祭、走向競技、傳統會親過年，另亦補助傳統木造公廨搭建、平埔族藤籐箕編技紀錄、月桃葉物件編技等文化技藝傳承活動，逐步為平埔族群的文化復振建構基礎環境。

〈3〉平埔族群語言復振計畫(以下簡稱平埔語言計畫)

為保存、傳承及推廣平埔族群語言，原民會自103年起每年編列260萬元辦理「平埔族群語言復振計畫」，補助平埔族群團體辦理師資培訓班、教材編輯、生活會話班、教會學習班，以及由各聚落依自身族群特性之族語復振推動作法，如族語家庭、聚落族語廣播、族語親子共學、族語生活營、族語音樂採集等。另外補助任教於各國民中、小學之平埔族語教學支援工作人員往返各校授課之交通費用及計畫推動員每月工作津貼等費用。

平埔語言計畫申請方式係由各地方政府研訂後提送原民會審查，審查標準包含：計畫緣起、計畫實施內容（含現有人口數及使用語言之現況與限制或困境）、計畫要議題出具體可量化之衡量指標，可預期提升族語使用率語營造族語環境等，並未規定「平埔族群身分」的取得與否；108年至110年間共計補助7個縣市21個團體，累計補助經費計1,310萬5,704元。

平埔語言計畫執行成效包含語料採集計有11件、教材編輯補助23件、師資培訓班計14班、生活會話班補助38班、教會學習班補助30班、其他具地方特色補助27件（例如部落族語廣播車、族語合唱團等），透過計畫擴增平埔族群語言使用機會與場域。目前平埔語言計畫已辦理如族語家庭、聚落族語廣播、族語親子共學、族語生活營、族語音樂採集等，增進族語使用與傳承機會，至今已協助西拉雅及噶哈巫族群聚落建立書寫系統、彙

編字彙集、語言影音教學教材。師資培訓班培育超過140人次，提供教師增能研習擴充教材，使語言教育長遠傳承。生活會話班與教會學習班更提供常態性聚會，受惠人數超過680人次。

(八)近三年原民會為保存平埔族群語言文化，各年度編列之預算

1、原民會尊重平埔族群文化自我認同，建構平埔族群民族權利，自106年起每年編列2,100萬元預算，推動平埔族群語言文化復振計畫，細項計畫如下：

(1) 辦理傳統祭典(儀)、文化及傳統體育競技活動100萬元。

(2) 辦理平埔族群聚落營造計畫1,700萬元(培力輔導之營造中心專業服務團隊另由其他公務預算支應)。

(3) 辦理平埔族群語言復振計畫260萬元。

(4) 召開平埔族群事務小組會議40萬元。

2、有關平埔族群語言文化復振之計畫經費編列於原民會保護原住民族傳統文化資產、強化原住民文獻研究、推廣原住民族文化藝術之經費項下，107-110年預算配置比率如下表：

表3 107-110年平埔族群語言文化復振計畫預算配置比率

	原民會文化、語言保存推廣總預算(仟元)	平埔族群語言文化復振計畫預算(仟元)	比率
107年度	596,114	21,000	3.52%
108年度	596,697	21,000	3.52%
109年度	600,629	21,000	3.50%

110年度	574,795	20,545	3.57%
-------	---------	--------	-------

資料來源：原民會110年5月11日書面說明資料。

3、行政院相關部會及地方政府，除已含納於針對主流社會之一般性資源及補助經費外，亦有特別鼓勵平埔族群語言與文化復振之相關計畫資源，共同推動語言文化之振興。摘列如下：

- (1) 文化部：社區營造及村落文化發展計畫(原住民村落文化發展計畫)、文化資產保存修復及管理維護補助作業要點。
- (2) 教育部：9年一貫族語教材編寫(巴宰語、噶哈巫語)、原住民族語文學獎、補助辦理本國語文教育活動、本土語言傑出貢獻獎等。
- (3) 地方政府：以臺南市政府為例，除推動西拉雅正名運動外，亦辦理重建KUVA活絡部落計畫、西拉雅文化節、西拉雅獎助學金等計畫，鼓勵平埔族群文化、語言復振及認同意識。

八、行政院政務委員林萬億與原民會副主委鍾興華於本院110年5月11日詢問時所為口頭補充說明摘要

(一)原民會副主委鍾興華：

- 1、原民會85年成立後負責整個原住民政政策，90年後也非常關心平埔族問題，成立一個工作小組，100年時也委外研究平埔族問題，全國目前的聚落共有368個。
- 2、國民政府是承襲日據時期對於生蕃熟蕃的管理政策，43年間，因第二屆臨時省議會議員選舉首次由山地同胞直接選出山胞議員，為明確規範「山地同胞」，省政府於43年2月9日以(肆參)府民四字第11197號令：「茲特規定法令上所謂『山

地同胞』之範圍如次：『凡原籍在山地行政區域內而其本人或父系直系尊親屬（父為入贅之平地人者從其母）在光復前日據時代戶籍簿種族欄登載為高山族（或各族名稱）者，稱為山地同胞』。因此，山地原住民延續日據時期的租稅優惠，以及往後不等的行政措施，而有行政措施認定必要。原籍在平地行政區之高山族應如何認定，省政府45年10月3日以（肆伍）府民一字第109708號令訂定《臺灣省平地山胞認定標準》，以「凡日據時代居住平地行政區域內，其原戶口調查簿登記載為『高山族』者，為平地山胞。…凡符合…之平地山胞，應於命令到達公告後，向當地鄉鎮市區公所申請為平地山胞之登記，…前項登記期間，自公告日起，至45年12月31日止。」及至46年、48年、52年開放登記期間，相較於山地原住民因其特殊性而獲得官方直接認定，省府多次重申平地山胞身分之認定需經由「申請登記」之手續，且採自由登記之方式，未予強制。

- 3、84年修憲之後，憲法增修條文保障原住民身分，之後原住民身分法第8條也有關於原住民身分保障之規定，原民會基於原住民身分法的立法過程，因此有相關解釋，至於委員所提原住民身分法第2條涉及違憲問題，臺北高等行政法院已在109年提起釋憲，後續原民會當尊重解釋結果辦理。至於委員提到平埔族人數推估是否過寬問題，各方有不同看法，內政部亦曾辦理「日據時期註記為『熟』後裔人口清查作業」所得數據為98萬1441人，此與中央研究院人文社會科學研究中心歷史人口研究計畫「日治時期戶口調查簿資料庫」及內政部「親等關聯資料系統」推算平埔

族群之潛在人口約有107萬，二者推估數據差不多。

- 4、平埔族群目前雖不具原住民族身分，然原民會之政策不因其尚未能取得身分而有所窒礙，仍積極關注資源配置之必要性，原民會系統性推動平埔族群語言文化復振工作；自101至110年每年挹注補助經費推動平埔族群語言文化復振工作。105年以前，每年編列補助經費1,700萬元，106年起預算增至2,100萬元，至今已協助西拉雅及噶哈巫族群聚落建立書寫系統、彙編字彙集、語言影音教學教材。師資培訓班培育超過140人次，提供教師增能研習擴充教材，使語言教育長遠傳承，生活會話班與教會學習班更提供常態性聚會，受惠人數超過680人次。原民會將依大法官解釋結果落實保存平埔族文化。

(二)行政院政務委員林萬億：

- 1、現在這個議題已經有法官提起釋憲，我們會尊重釋憲結果辦理。
- 2、我擔任政委並負責協調平埔族議題後，曾調閱相關檔案，我的理解，原住民身分法為什麼會以平地原住民、山地原住民的區分，主要係基於居住地理位置及生計等劃分考量，但是理論上應不應該如此劃分，這個議題將來還是要去面對；另外，從血緣、文化而看，平埔族確實是原住民，但是不符合現在原住民身分法第2條第2款規定的要件。45至52年間確實有可能因為不知道要登記或污名化而不敢去登記，但是現在要接受這些人登記，涉及資源分配問題，全國人民是否接受，這點必須要考量。
- 3、我認為，我們給他一個原住民族身分是很重要

的，但是要叫什麼，西拉雅族？平埔族群是什麼？這還有爭議，我認為不適合區分山地原住民、平地原住民。很多問題要有現實考量，有人提到資源分配或者稱資源爭奪論，一直讓大家困擾，立法才會耗時這麼久，平埔族的法律定位應該如何，是個很大爭議，資源分配與社會再認同這件事一直沒有進展，確實很遺憾，現在正好有釋憲契機，總統也裁示這件事要積極處理，釋憲結果出來前我們會做好準備，釐清相關議題。

陸、調查意見：

本案緣於民眾陳訴意旨略以：聯合國原住民工作組於西元1994年認定臺灣平埔族為原住民，並發函歡迎參加工作會議，且在1996年正式發函邀請參加聯合原住民族工作組會議共同研議起草「原住民族權利宣言」，並經委員大會通過，然過去近30年間，行政機關違反現行憲法及聯合國人權法律，未受理平埔族原住民申請登記，相關機關涉有違失等情。

經查，1994年6月23日，在「原住民族權利促進會」等37個團體的號召下，來自全島的原住民族代表及各界聲援人士逾3千人辦理「正名權、土地權、自治權」入憲大遊行，同年7月1日，李前總統主動接見臺灣原住民族憲法運動聯盟代表，具體承諾將憲法中的「山胞」修正為「原住民」。國民大會於1994年7月28日三讀通過憲法增修條文，其第9條第7項規定：「國家對於自由地區原住民之地位及政治參與，應予保障；對其教育文化、社會福利及經濟事業，應予扶助並促其發展。」增修條文於1994年8月1日經總統公布施行，回應原住民族10年來的訴求，正式將沿用40餘年之「山胞」正名為「原住民」。其後，並於1997年第四次修憲時，進一步將具有集體權屬性的「原住民族」入憲³²。

臺灣史的研究先驅歷史學家曹永和指出「我們應拋棄了種族優越的偏見，來研究平埔族的歷史。因為平埔族的歷史是臺灣歷史研究中一個不可缺少的構成部分，重建平埔族的歷史，才能架構出完整的結構性臺灣史」³³。然而，平埔族群迄今仍妄身未明，無法取得原住民族

³² 有關臺灣原住民族正名運動及入憲之歷史過程，參見行政院105年7月27日核定「原住民族日由來及意義」，載於原民會全球資訊網。

³³ 引自詹素娟（中央研究院臺灣史研究所副研究員）著〈金獅島傳奇〉，載於《臺大歷史系學術通訊》第19期，2015年10月出刊。

之身分地位，我國以人權立國為施政方針，已公布實施兩公約施行法，將兩公約內國法化，行政機關是否依照兩公約意旨確實檢討相關法令，保障各原住民族及其個人的基本權利，為重要人權議題。

本案經函請行政院及臺南市政府查復相關疑義並提供卷證資料，彙整研析學術文獻、行政法院判決，整理爭點後，於民國(下同)110年4月7日諮詢平埔族群意見，於同年4月9日、16日舉辦2場專家學者諮詢會議，邀請研究平埔族問題的法學、民族學、臺灣史等不同領域專家學者進行交流並提供意見，嗣於同年5月11日詢問行政院政務委員林萬億與原住民族委員會(下稱原民會)副主任委員鍾興華等人。調查發現，原民會確有行政疏失及待持續檢討改善之處，茲就調查意見詳論如下：

一、涉及人民基本權利之重要事項應以法律定之，原民會逾越母法文義，以行政函令限縮解釋原住民身分法第2條第2款有關平地原住民之身分認定要件「並申請戶籍所在地鄉(鎮、市、區)公所登記為平地原住民有案者」，專指「臺灣省政府於45、46、48、52年4次核准登記期間，向戶籍所在地公所登記為平地原住民有案者」，顯係增加法律所無之限制，與法律保留原則相牴觸，有違法治國依法行政原則，核有違失。

(一)「依法行政」原則乃支配法治國家行政權與立法權之首要原則，乃指行政權力之行使，必須依據法律之規範為之。在積極的面向上，要求行政行為須有法律之依據，即所謂「法律保留」原則。我國憲法第23條揭示法律保留原則，中央法規標準法第5條第2款亦明定，關於人民之權利、義務事項，應以法律定之。「憲法上之法律保留原則乃現代法治國原則之具體表現，不僅規範國家與人民之關係，亦涉及行政、立法兩權之權限分配。」「政府之行政措施

雖未限制人民之自由權利，但如涉及公共利益或實現人民基本權利之保障等重大事項者，原則上仍應有法律或法律明確之授權為依據，主管機關始得據以訂定法規命令」(司法院釋字第443號、第614號、第658號、第707號解釋參照)。行政機關所為之解釋函令，固屬行政程序法第159條第2項第2款所稱「為協助下級機關或屬官統一解釋法令而訂頒之解釋性規定」之行政規則，惟解釋性行政規則因間接對外發生法規範效力，亦有法律保留原則之適用，行政機關不得逾越母法文義，恣意增加法律所無之限制，司法院釋字第586號、505號解釋即謂：「法條使用之法律概念，有多種解釋之可能時，主管機關為執行法律，雖得基於職權，作出解釋性之行政規則，然其解釋內容仍不得逾越母法文義可能之範圍。」、「以職權發布解釋性行政規則對人民依法律享有之權利增加限制之要件，與憲法第23條法律保留原則牴觸，應不予適用。」

- (二)90年1月1日公布施行之原住民身分法第2條規定：
- 「本法所稱原住民，包括山地原住民及平地原住民，其身分之認定，除本法另有規定外，依下列規定：一、山地原住民：臺灣光復前原籍在山地行政區域內，且戶口調查簿登記其本人或直系血親尊親屬屬於原住民者。二、平地原住民：臺灣光復前原籍在平地行政區域內，且戶口調查簿登記其本人或直系血親尊親屬屬於原住民，並申請戶籍所在地鄉（鎮、市、區）公所登記為平地原住民有案者。」
- 按上開規定，該法所稱原住民，包括山地原住民及平地原住民二種，並就二種原住民身分之認定，立法上採取不同之規定。關於山地原住民部分，僅須符合臺灣光復前原籍在山地行政區域內，且戶口調

查簿登記其本人或直系血親尊親屬屬於原住民者之要件即可。關於平地原住民部分，除須符合上開要件外，尚須符合「並申請戶籍所在地鄉（鎮、市、區）公所登記為平地原住民有案者」之要件，由法律條文文義觀之，固然加列「申請戶籍地公所登記有案」此一要件，惟並未規定登記期間，顯然並未限制具有原住民身分者，應在該法施行前、或須在45、46、48、52年核准登記期限內完成登記者。

- (三)經查，原民會於92年5月30日針對「平埔族各族群如何取得原住民身分」疑義，以原民企字第0920018134號函釋：「一、查臺灣省政府民國45年10月3日令訂定『臺灣省平地山胞認定標準』一種，又臺灣省政府46年1月22日令：『日據時代居住平地行政區域內，而戶籍簿種族欄記載為【熟】，於光復後繼續居住平地行政區域者，應依照『平地山胞認定標準』之規定，經聲請登記後，可准予登記為【平地山胞】。』而公告登記期間則為45年10月6日至12月31日止、46年5月10日起至7月10日及48年5月1日起至6月30日止。另查臺灣省政府民政廳46年11月6日函：『當事人如不願登記為【平地山胞】者，自無強予登記之必要，仍應視為平地人民，其戶籍簿上無加蓋【平地山胞】戳記之必要。』是以，『平地山胞』身分之取得，須經當事人於公告期間內申請登記，未申請者則不取得『平地山胞』身分……。二、另查原住民身分法第2條規定：「(略)」依上開規定，平地原住民係指在45年、46年及48年上開登記期間，向戶籍所在地鄉（鎮、市、區）公所申請登記有案取得平地原住民身分者。平埔族族群於日治時期之戶口調查簿種族欄雖註記為『熟』，因大部分平埔族族群並未辦理登記，是以，並未取得原住民身

分。」其後，原民會再增列1個核准登記期間，認為尚有改制前臺灣省政府52年8月21日府民一字第60148號令。是以，原民會係以行政函釋限縮原住民身分法第2條第2款平地原住民之認定要件，限制須於45、46、48、52年依改制前臺灣省政府函令向戶籍地公所申辦登記有案者。

(四)嗣因萬淑娟等人以其等或直系血親尊親屬於日據時期設籍於改制前臺南縣，且日據時期之戶口調查簿等文件種族欄註記為「熟」、「平」，依改制前臺南縣政府於98年5月19日府民戶字第0980117834號函頒「辦理日據時期種族『熟』之縣民申請登記平地原住民之作業要點」(下稱臺南縣平地原住民登記作業要點)申請平地原住民登記，改制前臺南縣轄戶政事務所函復：准予登記，將予以列冊建檔保存，並說明內政部已將戶役政資訊系統電腦原住民身分及民族別登記之民族別選項「其他」欄位刪除，致無法將渠等申請登錄於戶役政資訊系統電腦中，請申請人逕向內政部請求開放，又關於平地原住民參政權、公民權將來若有爭議，須由中央選舉委員會下最後決定，關於教育考試及福利權利，需向中央政府相關主管機關提出請求。

(五)原民會於98年7月24日以原民企字第0980035199號函改制前臺南縣政府，以該府98年5月19日函頒臺南縣平地原住民登記作業要點抵觸該會98年5月5日原民企字第0980021162號函關於原住民身分法第2條第2款及第8條第1項規定之解釋令³⁴，當然無

³⁴ 原民會98年5月5日原民企字第0980021162號函，內容略以：「原住民身分法第二條第二款及第八條第一項解釋如下：一、原住民身分法（以下簡稱本法）第二條第二款所稱「登記為平地原住民有案者」，係指於政府准予登記期間，向戶籍所在地鄉（鎮、市、區）公所申請登記為平地原住民有案者，目前鄉（鎮、市、區）公所均不得受理上開登記。」

效，並說明該縣轄內戶政機關以紙本登記（非戶役政系統登記）並註記為有平地原住民身分或其他族別之文件，均不得作為具有原住民身分之證明文件，即持有上開文件者，依法尚未取得原住民身分。

- (六)萬淑娟等人以其等之原住民身分及登記遭原民會否定，乃以該會為被告，向臺北高等行政法院提起確認平地原住民身分之行政訴訟，經該院以99年度訴字第2306號判決駁回，復經最高行政法院101年度判字第732號判決以確認訴訟具補充性，如得提起撤銷訴訟或課予義務訴訟者即不得提起確認訴訟，駁回上訴。萬淑娟等人於101年12月6日具文向原民會申請認定為平地原住民，原民會103年3月24日原民企字第1030015725號函（下稱原處分），以原住民身分法第2條第2款所謂「登記為平地原住民有案者」，係指於政府准予登記期間，有向戶籍所在地鄉（鎮、市、區）公所申請登記為平地原住民者而言，目前各鄉（鎮、市、區）公所均不得受理上開登記；凡臺灣光復前原籍在平地行政區域內，且戶口調查簿登記其本人或直系血親尊親屬為「熟」之註記，惟未申請鄉（鎮、市、區）公所登記為平地原住民有案者，即與該規定不符。萬淑娟等人不服，提起訴願，遭決定駁回，遂向臺北高等行政法院提起行政訴訟，遭判決駁回後，提起上訴，最高行政法院於107年4月26日廢棄原判決，發回臺北高等行政法院。臺北高等行政法院認原民會原處分所適用之原住民身分法第2條第2款規定有牴觸憲法之疑義，向司法院大法官聲請解釋，於109年4月28日以107年度原訴更一字第1號裁定停止訴訟。原民會於前開行政訴訟中主張：原住民身分法第2條第2款所謂平地原住民尚須符合「並申請戶籍所在地鄉（鎮、市、

區)公所登記為平地原住民有案者」之要件，且僅限於「臺灣省政府於45、46、48、52年間4次核准登記期間，向戶籍所在地公所登記為平地原住民有案者」。另查，除上開設籍臺南縣的萬淑娟等人所提行政爭訟案例外，原民會亦曾針對臺中市、高雄市轄內戶政機關所詢如何認定平地原住民要件疑義，以相同意旨，於101年8月21日、22日作成原民企字第1010039333號、第1010045927號等函釋³⁵。是以，原民會對於原住民身分法第2條第2款有關平地原住民部分，所謂「並申請戶籍所在地鄉(鎮、市、區)公所登記為平地原住民有案者」之要件，另以行政函令限縮解釋為專指「臺灣省政府於45、46、48、52年間4次核准登記期間，向戶籍所在地公所登記為平地原住民有案者」。

- (七)原民會於本院110年5月11日詢問時雖以書面表示：原住民身分法第2條第2款後段「並申請戶籍所在地鄉(鎮、市、區)公所登記為平地原住民有案者」之解釋及適用，自須先探究本項規範之文義、立法意旨及目的，立法者於制定原住民身分法時，即是有意增列「申請戶籍地公所登記有案」此一要件，立法者考量國家資源之有限性，本有立法裁量之空間，原民會相關函釋承襲上開見解，亦經臺北高等行政法院多次引用(99年度訴字第2306號、104年度原訴字第1號等判決)，基於權力分立之原則，司法機關及行政機關自應予以尊重，作為依法審判及依法行政之規範基礎云云。惟查：

³⁵ 原民會101年8月21日原民企字第1010039333號函釋平地原住民之要件，略以：「……平地原住民係指臺灣光復前原籍設籍在日治時期之平地行政區域者，且戶口調查簿登記其本人或直系血親尊親屬為「生」、「熟」、「高砂」、「平埔」或原住民族別等屬於原住民之註記者，且於光復後於政府准予登記期間申請戶籍所在地鄉(鎮、市、區)公所登記有案者，始符合本規定之原住民。」收錄於原民會〈原住民身分法解釋彙編〉，引自法源法律網。

- 1、國家就原住民身分設登記制度，是出於行政管理便利性考量，該項登記之性質，乃行政上之確認手續：

經查，原住民身分法第2條第2款有關平地原住民登記規定的法規沿革，源自45年的臺灣省平地山胞身分認定標準，其後續為69年的臺灣省山胞身分認定標準、80年內政部訂頒的山胞身分認定標準、90年原住民身分法所沿用，均採山地山胞不須登記，平地山胞須登記之制度，要求平地原住民須登記之旨趣，係考量原住民與非原住民於平地混居，為便利行政機關釐清平地原住民而設，上開法令並未明文限制某期間過後即不具原住民身分，此業經最高行政法院於審判中予以究明（參見最高行政法院107年度判字第240號判決）。

- 2、原住民身分，係因血緣關係與生俱來，非登記取得，更不能因未及登記而喪失。
- 3、原住民身分法第2條係政黨協商通過條文，從法條文義或立法過程，均尚無從推導出「申請戶籍所在地鄉(鎮、市、區)公所登記為平地原住民有案者」之要件，限於改制前臺灣省政府45、46、48、52年核准登記期間完成登記者，未於該核准登記期間申請者即無再取得原住民身分可能之結論，最高行政法院甚指摘行政機關其後未辦理續辦登記或屬行政怠惰（參見最高行政法院107年度判字第240號判決）。
- 4、原住民身分之取得，涉及民族自決權，而且事關原住民權益，為人民基本權益的重要事項，認定要件應由立法者以法律明定，原民會函釋顯係增加法律所無之限制，違反法律保留原則，業經最

高行政法院予以指摘（參見最高行政法院107年度判字第240號判決），本院諮詢法學專家意見，亦持相同見解，對平埔族身分取得問題有深入研究的國立政治大學法學院吳副教授秦雯意見指出：「原住民身分法沒有授權行政機關透過訂定行政命令的方式來確定這邊的要件，這是一個相當重要的要件，卻由行政機關來立法，從現在的法治觀念而言，可能就是增加法律所無之限制，違反法律保留原則。依照機關合適性理論，越是有爭議，涉及的權利越大，就應該由國會來處理，這個是對原住民權利有重大影響，事實上有相當爭議，不適合由行政機關透過函令解釋的方式，來進行相關身分的確定」。關注平埔族群身分問題的東吳大學法律系胡教授博碩亦指出：「取得身分與否的問題，應該是在於血緣，不在於是否為登記，確實國家有可能是為了確定你的戶籍制度採取登記，這個登記應該是一種持續性的登記，目前原民會解釋登記專指45到52年間的4次登記這件事情，我認為是增加法律所無之限制，因為既然是以血緣取得為主要依據，登記是在確定你的身分與否，照理來講應該不是形成條件，是確認條件，那這個確認狀態應該要讓他隨時隨地都有可能是被確認的」。

- （八）綜上，涉及人民基本權利之重要事項應以法律定之，原民會逾越母法文義，以行政函令限縮解釋原住民身分法第2條第2款有關平地原住民之身分認定要件「並申請戶籍所在地鄉（鎮、市、區）公所登記為平地原住民有案者」，專指「臺灣省政府於45、46、48、52年4次核准登記期間，向戶籍所在地公所登記為平地原住民有案者」，顯係增加法律所無之限制，

與法律保留原則相牴觸，有違法治國依法行政原則，核有違失。

二、改制前臺灣省政府對於「山地山胞」與「平地山胞」於特殊權益措施上採取差別對待，並對山地山胞由官方直接認定，對平地山胞要求「申請登記」，當時或因行政權獨大，有其時代背景，惟原住民身分係因血緣關係與生俱來，非國家權力之恩賜。日據時期原住民戶籍資料並非不可查考，90年制定原住民身分法時已是法治國時代，原民會卻仍墨守成規，固守「以前不願登記，以後就不能再登記，從此喪失原住民身分及權利」的舊時代思維，以行政命令限縮解釋原住民身分法第2條第2款平地原住民身分認定要件，不再受理平地原住民身分登記申請案件，最高行政法院與法律學者均認為依原民會解釋原住民身分法第2條第2款要件的法律適用結果有違憲之虞。102年國際人權專家審查我國兩公約人權報告時亦關切平埔族群的身分及權利問題，行政院允宜督促所屬從轉型正義深入檢討原住民身分認定相關法制，以落實人權保障。

(一)西元2007年9月13日聯合國大會通過的「原住民族權利宣言」，前言申明原住民族與所有其他民族平等，同時承認所有民族均有權有別於他人，有權自認有別於他人，並有權因有別於他人而受到尊重，且關注原住民族在歷史上因殖民統治和自己土地、領土和資源被剝奪等原因，受到不公正的對待，致使他們尤其無法按自己的需要和利益行使其發展權。

(二)兩公約第1條均揭櫫原住民身分認同權應受保障，具有內國法效力；憲法增修條文第10條第12項前段亦明文國家應依民族意願保障原住民族之地位及政治參與：

1、公民與政治權利國際公約（下稱公政公約）及經

濟社會文化權利國際公約（下稱經社文公約）第1條第1項，皆規定「所有民族均享有自決權，根據此種權利，自由決定其政治地位並自由從事其經濟、社會與文化之發展。」

- 2、我國於98年4月22日公布、同年12月10日實施兩公約施行法，兩公約具內國法效力，兩公約施行法第4條、第5條、第8條規定：「各級政府機關行使其職權，應符合兩公約有關人權保障之規定，避免侵害人權，保護人民不受他人侵害，並應積極促進各項人權之實現。」、「各級政府機關應確實依現行法令規定之業務職掌，負責籌劃、推動及執行兩公約規定事項；其涉及不同機關業務職掌者，相互間應協調連繫辦理。政府應與各國政府、國際間非政府組織及人權機構共同合作，以保護及促進兩公約所保障各項人權之實現。」、「各級政府機關應依兩公約規定之內容，檢討所主管之法令及行政措施，有不符兩公約規定者，應於本法施行後二年內，完成法令之制（訂）定、修正或廢止及行政措施之改進。」
- 3、憲法增修條文第10條第12項前段規定：「國家應依民族意願，保障原住民族之地位及政治參與，並對其教育文化、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，其辦法另以法律定之。……」。
- 4、94年2月5日公布之原住民族基本法第34條（107年6月20日修正公布，條文移列第34條第1項）明定：「主管機關應於本法施行後三年內，依本法之原則修正、制定或廢止相關法令。」
- 5、準此，原住民身分法第2條第2款規定應依據兩公約之精神為解釋基礎，行政主管機關並應積極檢

討修正原住民身分認定相關法令牴觸兩公約意旨之處，促進人權保障。

(三)原民會主張，山地原住民與平地原住民自始即因事務性質之差遇而為不同之對待，故對山地原住民官方直接認定，對平地原住民採申請登記：

1、經查，改制前臺灣省政府於45年10月3日以令公告符合條件之「平地山胞」³⁶，得檢具證明文件，限期(自公告日起至45年12月31日止)向鄉鎮市區公所申請登記為平地山胞，其後於46年、48年、52年3度補辦登記。原民會嗣於98年及101年間以函令解釋原住民身分法第2條第2款所定「並申請登記為平地原住民有案者」，係指政府45、46、48、52年4次核准登記期間向戶籍所在地公所申請完成登記有案者。

2、改制前臺灣省政府於45年至52年間以行政命令4度限期辦理「平地山胞」登記，其政策目的或考量為何？原民會於本院110年5月11日詢問時以書面表示：

(1)在臺灣省行政長官公署時期，亦即光復後之臺灣省行政長官公署，承襲日據時期州郡所轄蕃地改制為30個山地鄉，實施山地行政，尤以35年8月8日臺灣省行政長官公署代電通令「高山族同胞減免稅捐標準」規定略以：「為扶植經濟能力，高山同胞過去居住山地（行政區域外）者仍不課賦稅。居住在山地鄉村外之高山同胞，得依其能力或實際狀況，由各縣市政府酌徵或減免。」因此，山地原住民與平地原住民自始即以因事物性質之差遇而為不同之對待。

³⁶ 日據時期居住平地行政區域內，其原戶口調查簿記載為「高山族」者為平地山胞。

(2) 臺灣省政府時期，除前租稅減免規定外，亦有教育優惠及政治參與等措施，因欠缺山地同胞之認定標準，因此43年間，因第二屆臨時省議會議員選舉首次由山地同胞直接選出山胞議員，為明確規範「山地同胞」，省政府於43年2月9日以（肆參）府民四字第11197號令：「茲特規定法令上所謂『山地同胞』之範圍如次：『凡原籍在山地行政區域內而其本人或父系直系尊親屬（父為入贅之平地人者從其母）在光復前日據時代戶籍簿種族欄登載為高山族（或各族名稱）者，稱為山地同胞』」。因此，山地原住民延續日據時期的租稅優惠，以及往後不等的行政措施，而有行政措施認定必要。山地原住民的特殊權益為原住民身分法制之主要原因。至於原籍在平地行政區之高山族應如何認定，省政府45年10月3日以（肆伍）府民一字第109708號令訂定《臺灣省平地山胞認定標準》，以「凡日據時代居住平地行政區域內，其原戶口調查簿登記載為『高山族』者，為平地山胞。…凡符合…之平地山胞，應於命令到達公告後，向當地鄉鎮市區公所申請為平地山胞之登記，…前項登記期間，自公告日起，至45年12月31日止。」及至46年、48年、52年開放登記期間，相較於山地原住民因其特殊性而獲得官方直接認定，省府多次重申平地山胞身分之認定需經由「申請登記」之手續，且採自由登記之方式，未予強制³⁷云云。

³⁷ 葉高華，〈排除？還是放棄？平埔族與山胞身分法認定〉，《臺灣史研究》第20卷第3項，頁177-206，102年9月

(四)惟本院諮詢研究平埔族問題的臺灣史、民族學及法學領域專家學者意見，民國40年代並沒有賦予平地原住民相應的權益措施，且政府政策上有大漢主義、同化思想，縱認當時的統治情境，對山地原住民與平地原住民的身分認定採取差別待遇，難謂不合理，然從人權、轉型正義的角度，現今不能再以平埔族群及「平地山胞」當時沒有申請登記而拒絕其主張原住民身分的訴求：

- 1、中央研究院臺灣史研究所詹副研究員素娟意見指出：「平埔和所謂日治時代的高砂這二群人在民國40年處於不同的社會文化階段，同時他們也有不同的動員條件，因為日治時代高砂族的社會是採用警察行政，一般平埔族所在的社會是納入一般行政，所以在這種差異條件之下，那個時候所謂的公告周知或者是動員來講，其實他的社會條件都是不一樣的，所以我認為在這樣一個前提之下，說那個時候是如何，其實是去脈絡化的一個說法，除此之外，另外一個現象，……就是所謂的平地原住民在民國40年代政府的視野當中，也把他視為平地人，所以在民國40年代主管山地行政的機關其實是不管山地行政裡的平地原住民，那相應的山地原住民、平地原住民的所謂特殊權益的劃分，在民國40年代，平地原住民基本上也不具備，而只有山地原住民具備，是因為山地原住民所在的地區剛好施行山地管制，對這個空間進行管制和隔離，也就對裡面的人進行某種隔離和保護，所以他有特殊的權益，但是中央山地鄉以外的平原地區的人，也就是所謂的平地原住民，在政府的法令跟主管機關相應特殊利益的措施，相對之下，都沒有賦予，要到民國50年代

把山地原住民、平地原住民合在一起管理的時候，也就是合併到民政廳第4科去管理的時候，山地原住民、平地原住民的管理政策才一致，……我們不能用今天原住民身分法施行後的社會狀態去回想推溯民國40年代來想像大家的登記是怎麼一回事，事實上當時並沒有在身分上賦予相應的福利，或者是族群認知，沒有這樣子的概念，在那個時間點是沒有的，所以我覺得對那時候的人來講，要不要去登記，或者是去取得一個身分，我覺那個時間點所顯示的現象，其實是不能用今天這樣去推知的。」、「那時候是採取保護主義，針對山地原住民的部分有一些特別的措施，但是平地原住民被視為跟平地人比較接近，所以他為什麼會在身分登記上有這種差別，在山地原住民部分是自動取得身分，但是平地原住民必須登記，就是因為他認為平地原住民部分他已經跟平地人混居了，他可以選擇不登記，他也可以選擇登記，他可以當平地人，都沒有關係，所以他才有這樣一個差異，那之所以我們會說『埔原』（平埔族）為什麼不登記，我覺得那個時代的條件去問這樣的問題，是假議題，因為登記與否在那個時代一方面是那時候大家沒有這種概念」、「43年以前全部都叫做山地同胞……43年的時候就是為了要選舉才去做名冊，為了做名冊才要身分認定，然後才會推出一些相關的法令，其實這是一個很匆忙，應急的，便宜行事的一個做法，他並不是一個全套的，有族群政策在背後，然後說如果登記怎麼樣，然後你有相應的福利措施什麼的，只是因為一個選舉而形成的認定辦法……」、「事實上當時並沒有在身分上賦予相應的福利，

或者是族群認知，沒有這樣子的概念」、「我們不能再用那個時間點你有沒有登記來拒絕他們，拒絕平埔族群認定自己是原住民的訴求」。

- 2、國立政治大學民族學系林教授修澈意見指出：
「民國時代思想和日本時代思想是一樣的，在當時年代沒有民權、人權問題，就是站在國家立場要如何統治才是有效的，所以熟番到了民國時代，已經跟民人沒有什麼區別，如果他仍然願意當成熟番就登記，不登記的話就變成民人，後來進一步縮小，原來的生番再繼續分兩半，一半是可以用一般行政去統治的就用平地山胞，不適用普通行政方式去統治的就叫山地山胞，所以山原、平原的區別，也是站在行政的角度去看，到了今天一直在講說山原、平原的劃分是不合理的，以今天來看他可能不合理，以當時的情況來看他是合理的，因為經過很長一段時間，事情都起變化了，所以是站在統治的角度去做人的劃分」、「政府要不要承認平埔族？既然承認了原住民，是不是要承認平埔族，承認裡面就會有利益問題，原民會阻擋力量會比較大，應該背後也是利益的問題」。
- 3、國立政治大學法學院吳副教授秦雯意見指出：
「45、46，48、52年的情形，當時應該沒有很強調依法行政的概念，法律保留應該也是理論上的存在，當時行政權是非常強大的，而且當時是動員戡亂時期，……回到當時的情況來看的話，行政機關用4次公文的方式來通知登記，其實在當時不是不可想像的，所以我們過來看，要不要承認當時的立法，其實有一個新的觀點，就是這幾年大家都在談轉型正義，轉型正義也是要矯治過

去威權體制下許多法令或事實不正義的，我會覺得這也是當時法治不彰，所以會有由行政機關單方面角度來認定」。

- 4、國立東華大學族群關係與文化學系教授兼原住民族國際事務中心主任謝若蘭意見指出：「我不認為他是不願意登記的問題，不願意登記的話，許多官方認定的原住民當時也不願意或是不知道要登記，例如花蓮豐濱鄉新社噶瑪蘭族，至今是唯一從平埔族群中有取得身分的原住民，因為當初的噶瑪蘭有去登記成阿美族的，或是被迫登記，有個說法是，看到是九族，沒有他們的族群別，登記不下去。更何況在污名化的狀況中，也會覺得沒有必要登記，因為那時候登記並不是為了土地或是文化，而是因為選舉的身分應該如何，就政策上是為了選舉身分，所以才會有那幾次補辦登記，是為了政策、為了選舉，才會去辦理這樣的登記。」、「現在如果我們用這樣的標準來看，會有許多目前擁有身分的官方原住民落入是否符合的原則，這樣就是又讓國家的政策繼續來評斷誰有資格是原住民，尤其是用高標的語言與文化標準來評斷我們平埔族群，就是在一個立足點不一的狀況下進行誰是原住民的定義規範。所以我們也可以說，這是沒有達到憲法上的平等原則，原民會的作法對待平埔族群原住民其實是有偏見的、有瑕疵的，而且這是從過去的政策延續下來的」、「一直以來，聯合國準則建議的一個比較是自我認同，而不是被官方認定。我們在提到這件事情的時候，很多學者或者是公部門會說你可以自我認同，沒有人阻止。但是公部門認定的時候是另外一回事，因為牽涉到資源，包含政

治席次。這樣的說法完全無視於我們簽訂的聯合國兩公約，違反了我們在憲法層次上面談的平等基礎，所以到最後，我認為法律根本不是問題，那只是一個藉口，最大的問題在於資源怎麼樣重新再配置。」、「有時候，一直有人會拿那個時代有沒有去登記，是自己的選擇，失去的身份。但如果回復到源頭，是殖民政權為了要便於管理原住民人口而設立的登記，尤其是被登記，再加上當初登記是因應選舉身分別，這是殖民者所設定的，演變到現在，反對平埔族人恢復身分的人告訴你說我為什麼要登記呢？登記是為了讓你在法律上有一個認同的依據，你才可以獲得相關的資源，有問題就是出在你祖先不去登記。這樣的說法，是把過去的限制變成便於管理之後的當代資源分配的合理性與合法性，這是不對的」。

- 5、國立成功大學考古研究所劉特聘教授兼所長益昌意見指出：「『漢』這個很奇怪的文化，很清楚是有同化的觀點」、「自從鄭成功來了以後，帶來『漢』的觀點」、「現在大家對於臺灣原住民朋友的稱謂，在所有的公共媒體上，我們會聽到一句話『他們原住民』，不會講『我們原住民』，很微小的語意差別，其實是顯示自我族群認同的邊界，也就是說我是『漢』、你是『非漢』」、「大家講民國40年代政府有沒有善盡告知義務的這個狀態，假如回溯當時歷史氛圍，說真的，不論政府通知的多周全，都有人不願意去登記，為什麼，因為那時候就不願意被人叫『番』」。

(五)原住民身分法第2條第2款規定與原民會所為函令解釋，雖出於資源分配考量，然原住民身分係因血緣關係與生俱來，立法形成自由有其界限，仍受司法

審查，行政院允應督促所屬確實檢討原住民身分相關法令，以保障人權：

- 1、原民會雖於110年1月19日函復本院：「原住民身分法即立法者基於憲法第10條第12項課予國家對於原住民族之參政或各種權益特殊待遇保障之憲法委託，於各階段審時度勢以決定應受特殊待遇者之對象範圍，其立法乃享有高度之裁量空間；且對於憲法增修條文第10條所要求對於「弱勢族群」應予之特殊待遇保障，亦涉及國家資源之分配，立法機關就各種社會給付之優先順序、規範目的、受益人範圍、給付方式及額度等項之有關規定，自享有充分之形成自由……」，並於本院110年5月10日詢問時以書面表示：「我國當前法制下的原住民族權利體系，都是因應客觀需求而逐步建構，比如山地、平地原住民之參政權保障（山地鄉長須具山地原住民身分、民意代表之名額及條件）、原住民保留地之劃設及增劃編、早期租稅減免等權利，都是基於山地原住民或平地原住民的客觀需要而逐步發展形成，故立法者基於事物性質之不同而為要件上不等之設計，與平等原則無違」云云。
- 2、惟查，所謂平等，係指實質上之平等，立法機關基於憲法之價值體系，仍應斟酌規範事物性質之差異而為合理之區別對待，司法院釋字第205號解釋理由書足資參照。平埔族群確實存在臺灣，分佈在蘭陽平原、東北角、北海岸、臺北盆地、西部海岸平原到臺南、高雄、屏東一帶，為南島語族（Austronesian Linguistic Family）的一

支，為原民會所肯認之事實³⁸。蔡總統更曾代表政府，於105年8月1日「原住民族日」上午，就400年來臺灣原住民族承受的苦痛和不公平待遇，正式道歉表示：「自外來者進入臺灣以來，居住在西部平原的平埔族群首當其衝。歷來統治者消除平埔族群個人及民族身分，為此，我也要代表政府，向平埔族群道歉」，並承諾「在尊重平埔族群的自我認同、承認身分的原則下，我們將會在9月30日之前，檢討相關法規，讓平埔族身分得到應有的權利和地位。」

- 3、原住民身分，係因血緣關係與生俱來，非國家權力之恩賜，非登記取得，亦不因未及登記而喪失。原住民身分法第2條關於平地原住民部分，除須符合上開要件外，尚須符合「並申請戶籍所在地鄉（鎮、市、區）公所登記為平地原住民有案者」之要件，僅係為管理便利而區分山地和平地原住民，非認於登記期間外即無再取得原住民身分之可能。國家就原住民身分設登記制度，是出於行政管理便利性考量，該項登記之性質，乃行政上的確認手續，不能因未完成系爭登記者即非原住民。再者，民族身分是與生俱來，個人決定是否獨自、或與他人聯合行使參加文化生活的權利，是一種文化選擇，並應在平等的基礎上予以確認、尊重和保護。原民會相關函令解釋，認為所謂「並申請戶籍所在地鄉（鎮、市、區）公所登記為平地原住民有案者」，應限於在45、46、48、52年辦理登記期限內完成登記者，顯係增加法律

³⁸ 參見原民會全球資訊網「平埔族群/族群簡介」

<https://www.cip.gov.tw/portal/docList.html?CID=A9E092C6104ACAD5>。

所無之限制，違反法律保留原則，如依據行政機關解釋，適用原住民身分法第2條之結果，將無端區分山地和平地原住民，並非斟酌規範事物性質之差異而為合理之區別對待，違反憲法上平等原則，亦違反憲法「國家應依民族意願，保障原住民族之地位及政治參與」之規定，而有違憲之虞，業經最高行政法院判決予以指摘，臺北高等行政法院並對其審理案件裁定停止訴訟，聲請釋憲（參見最高行政法院107年度判字第240號判決、臺北高等行政法院107年度原訴更一字第1號裁定）。

- 4、東吳大學法律系胡教授博碩於本院諮詢時，除認同最高行政法院107年度判字第240號判決之見解外，更質疑原住民身分法第2條的法條設計本身有違憲疑義，應受司法審查，其意見指出：「雖然原民會說這個是行政機關、立法機關立法過程的立法形成自由，可是這些立法形成自由一樣會受到司法權或者是其他權力的控制和審查，……更何況一件事情，我們現在憲法當中，其實山地原住民、平地原住民目前不是在基本國策當中，大家都會引基本國策的多元文化，可是我們山地原住民、平地原住民的規定其實是出現在立法委員選區劃分的那條條文，那條條文並不是我們在講說多元文化要求的兩個條文，而是在選制當中訂定出來，可是憲法當中其實並沒有定義山地原住民和平地原住民，才會讓立法者去定義山地原住民和平地原住民這部分，所以這個部分如何定義，立法者本來就有可能受到審查。」、「戶籍制度我們一直都有在登記，所以那個有沒有登記的規定，我認為是多餘的，是贅字，因為我們戶口

要換到哪裡去，我們都會有登記，所以戶籍登記這件事情不應該在，我其實要挑戰那個法條裡面法條光是有這個要件，基本上就是有問題，何況你還限時間，限這幾次」。

- 5、國立清華大學科技法律研究所黃教授居正於本院諮詢時表示，原住民身分法第2條第2款對平地原住民加上「向戶籍所在地登記有案」此一要件，可能與該法立法當時有意確立資源分配的時間點有關，然其從人權法的觀點認為這是不對的，且「過去的失權」跟「現在權利不能回復」，二者之間沒有必然關係，並無違反「禁反言」問題。黃教授意見指出：「平地原住民身分要求他必須要額外加一個『向戶籍所在地登記有案』，這樣的一個設計。在事實上，其實也反應了當時原民會主委尤哈尼曾經表達的一個非常有趣的說法：『當時如果沒有勇氣出來登記，現在就不要出來作番』。尤哈尼這個說法當然是很直接，但是這也說明當時原住民身分法會設定時間條件限制，意義主要在原住民身分法制定以後，取得原住民權利的資源分配」、「如果我們遵循這樣的人權基準，不可能在血統之外，增加其他的條件限制。血統當然是一個客觀事實，你想要透過血統來認定，當然也要他們的主觀意願，客觀事實加上主觀意願，是依據人權基準取得原住民身份的唯一條件，但是，你不能剝奪這樣一個客觀事實的存在。所以，我們現在原住民身分法這樣的條件限制，確實是違反了人權基準」、「過去不去登記，你現在又回來要全部權利，可是你這樣回復權利會影響到其他人既有權利的時候，是不可以再這樣做的，這是禁反言的定義，很多說法是回到這

個部分，為了這些禁反言，當時有各式各樣的理由，包括：勇氣也好、不想做番也好、會被歧視也好、沒有被通知也好，……我們現在對於原住民權利的溯及，當時有一個突破論點的技術，就是說如果非個人意願，受到客觀條件的影響，使得持續性被中斷，就是說失去他行動的契機或是說動機的時候，那這樣他的權利不會喪失，關於原住民權利的多數解釋都是如此，特別是在轉型正義的大旗之下的解釋原則，所以從技術角度來說，『過去的失權』跟『現在權利不能回復』，二者之間沒有必然關係，這件事情只要有一天，我們的立法機關、全民的憲政意志大家都同意這樣做的時候，就不會是個問題，我相信這個部分在技術上是可以解決的」。

- 6、國立東華大學族群關係與文化學系教授兼原住民族國際事務中心主任謝若蘭於本院諮詢時表示：「退一步來講，就算當時有族人不願意，是有當初的社會脈絡的，他的祖先因為被歧視而不願意登記，或是不知道要如何登記，就會影響到他的後代不能再去登記了嗎？這個情形在官方認定原住民上面一直可以解套，碰到平埔族群就是跳針，這個在憲法層次或是國際人權法上面，真的不應該這樣子的差別待遇剝奪身分認同權利。」、「在國際上強調自我認同外，對於族群的認定要有歷史延續性，文化與語言也都在努力生存中，這些要素都很重要，平埔族群的歷史延續性是沒有斷掉的，也不曾憑空消失過，絕對不能說平埔族群歷史曾經存在，但現在沒有了，只有存留在歷史的真空中，讓人去談論歷史上曾存在的族群」。

7、102年國際人權專家審查我國是否落實兩公約的人權報告時，亦關切目前原住民族的分類方式及平埔族群的身分及權利問題。105年4月6日總統府人權會確認通過之「對中華民國(臺灣)政府落實國際人權公約第二次報告之審查國際獨立專家通過的結論性意見與建議」第29點敘載：「審查委員會表達讚賞並注意到政府為承認平埔族群地位所採取的措施，以及對推動其身分認定制度的努力。然而，委員會仍舊關切目前將原住民族區分為山地原住民、平地原住民及平埔族群，此一部分沿襲自日本殖民時期的分類方式，與官方承認16個原住民族的現況不符。委員會建議政府應採用原住民族自己認同的分類方式，並保障他們擁有充分且平等的參與及代表性。」

(六)綜上，改制前臺灣省政府對於山地山胞與平地山胞於特殊權益措施上採取差別對待，並對山地山胞由官方直接認定，對平地山胞要求「申請登記」，當時或因行政權獨大，有其時代背景，惟原住民身分係因血緣關係與生俱來，非國家權力之恩賜，日據時期原住民戶籍資料並非不可查考，90年制定原住民身分法時已是法治國時代，原民會卻仍墨守成規，固守「以前不願登記，以後就不能再登記，從此喪失原住民身分及權利」的舊時代思維，以行政命令限縮解釋原住民身分法第2條第2款平地原住民身分認定要件，不再受理平地原住民身分登記申請案件，最高行政法院與法律學者均認為依原民會解釋原住民身分法第2條第2款要件的法律適用結果有違憲之虞，國際人權專家審查我國兩公約人權報告時亦甚為關切平埔族群的身分及權利問題，行政院允宜督促所屬從轉型正義深入檢討原住民身分認

定相關法制，以落實人權保障。

三、原民會主張，平埔族群未於改制前臺灣省政府公告准予登記期間向戶籍所在地公所申請登記，故不符原住民身分法第2條第2款所定要件。惟行政機關當時公告程序有無行政瑕疵？其通知形式如何？公文告知普及性如何？關係平埔族群申辦的可能性，然查，民國40年代，個人交通工具並不普遍，偏鄉缺乏電信設備，更無網路通訊設施，當時省府政令內容是否確實傳遞，使散居各地偏鄉的平埔族群均能充分知悉，顯非無疑，原民會逕認其放棄平埔族身分，且世世代代皆無法恢復其身分，核有未洽，行政院允宜還原歷史真相，以實現正義。

(一)聯合國「原住民族權利宣言」第7條第2項及第8條第1項揭示：「原住民族享有作為獨特民族，自由、和平、安全地生活的集體權利，不應遭受種族滅絕或任何其他暴力行為的侵害，……」、「原住民族和個人享有不被強行同化或其文化被毀滅的權利。」

(二)經查，前臺灣省政府於45、46、48、52年間4次以行政命令要求平地山胞限時申請登記，逾期喪失原住民族身分，此行政作為不僅不符合法律保留原則，當時臺灣省政府令是否確實下達各地方政府？各地方政府所為公告或周知方式為何？關係平埔族群有無如期申辦之可能性，前臺灣省政府要求平地山胞限時辦理身分登記所為之公告，恐有行政程序瑕疵，外界多所質疑。國立東華大學族群關係與文化學系教授兼原住民族國際事務中心主任謝若蘭於本院諮詢時即提出：「假設有通知的話，到底是會通知到哪裡？給誰看？誰會傳達訊息？當時的人看得懂或是看不懂這些公文？從日本時代日文轉換成中文，到底公告給誰？有人轉傳訊息嗎？收到公文

的單位，有沒有完整的通知公告？換句話說，公告的適法性，是否因此要歸咎沒有登記的原因之一是政策剝奪了身分？」等質疑。

- (三)另查，萬淑娟等人與原民會間的行政訴訟，原告即萬淑娟等西拉雅族人亦主張「臺南縣市於4次登記期間未公告受理平地原住民登記，原告等人之先祖自無於臺灣省政府公告4次期間登記之可能性；被告(原民會)指稱原告未於政府開放4次登記期間登記即不可取得原住民身分云云，自屬不合理徹底剝奪原告取得原住民身分之權利」(參見臺北高等行政法院104年度原訴字第1號判決)。長年推動原住民族權利運動的凱達格蘭文史工作室負責人林勝義、原轉會委員萬淑娟、主張身為西拉雅族裔的國立臺灣大學人類系博士候選人楊曉珞等人，於本院諮詢時亦質疑「並非全部縣市政府都有收到通知，縱使有，也只是把公文貼在縣政府的公告欄上」、「當時是屬於農業社會，交通也不便，平埔族大多在偏鄉、海邊」、「當時公文沒有確實傳遞到每個鄉鎮，就是平埔族所在地區……會影響到很多人不知道這個資訊，像我爸爸是臺南的西拉雅，當時他在地工作，對這消息是一無所知」，認為當時公告程序與效力有瑕疵，行政機關應負舉證責任以實其說。

- (四)原民會於本院110年5月10日詢問時雖以書面表示：「改制前臺灣省政府除發布45年10月3日令、46年5月10日令、48年4月7日令、52年8月21日令並刊登於省府公報，已可推定具有下達所屬各級政府辦理之事實；同時，依原民會曾查找相關資料，依據臺南縣塩水鎮公所所收臺南縣政府48年4月10日府民行字第14186號函令說明一足證臺南縣政府確實依臺

灣省政府令規定，轉交辦所轄公所辦理平地山胞登記」等語。惟行政機關當時公告程序有無行政瑕疵？其通知形式如何？公文告知普及性如何？關係平埔族群申辦的可能性。經查，民國40年代，個人交通工具甚至連腳踏車都不普遍，偏鄉缺乏電信設備，更無網路通訊設施，當時政令內容是否確實傳遞，使散居各地偏鄉的平埔族群均能充分知悉，顯非無疑，原民會逕認其放棄平埔族身分，有所未洽。總統府原轉會官方網頁上清楚宣示「還原真相」、「實現正義」兩個政策目標，行政院允宜還原歷史真相，以實現正義，促進族群和解。

四、改制前臺灣省政府以一紙政令要求平地山胞限時辦理身分登記，惟查，具有原住民血緣者自清朝統治以來遭污名化，且前臺灣省政府公告當時處於威權統治時代，歷經二二八事件，清鄉白色恐怖氛圍下，民眾普遍視至官府為畏途，種種歷史因素皆嚴重影響登記意願，原民會未能體察歷史背景，率認其放棄平埔族身分，認為無補辦登記之必要，永遠剝奪其身分認同之權利，實乃違反聯合國「原住民族權利宣言」，行政院允宜還原歷史真相，以實現正義，促進族群和解。

（一）聯合國「原住民族權利宣言」第1條、第3條、第5條揭示：「原住民族，無論是集體還是個人，都有權充分享受『聯合國憲章』、『世界人權宣言』和國際人權法所確認的所有人權和基本自由。」、「原住民族享有自決權。基於這一權利，他們可自由決定自己的政治地位，自由謀求自身的經濟、社會和文化發展。」、「原住民族有權維護和加強其特有的政治、法律、經濟、社會和文化機構，同時保有根據自己意願充分參與國家政治、經濟、社會和文化生活的權利。」

- (二)原民會以改制前臺灣省政府曾於45、46、48、52年間發布4次政令，要求平地山胞限期辦理登記，據以限縮解釋原住民身分法第2條第2款「並申請登記為平地原住民有案者」之要件。然查，前臺灣省政府限時申辦登記所為之公告，不僅恐有行政程序瑕疵，縱使當時平地山胞知悉政令內容而未申請登記，是否即可認為其放棄原住民族身分，亦非無疑。當時知悉政令而未申辦登記者，是否確無意願辦理登記？不敢登記或不願登記？不願前往登記之原因為何？理應就當時時空背景加以理解。
- (三)原民會於本院110年5月10日詢問時僅以書面表示：「平地山胞登記係以『當事人之意願』為基準，至於個案當事人係基於何種事由無意願登記平地山胞，涉及當事人個人之民族認同程度與其他個人因素之綜合考量結果。據臺灣省政府46年1月23日（46）民甲字第00670號代電，針對花蓮縣政府辦理平地山胞登記疑義時所列4種情況略以：『少數為卑鄙感驅使；平地人嫁與平地所山胞所生子女；平地山胞嫁與平地人或平地山胞之贅婿等所生符合標準之子女；堅不願參加登記』及多起代電表示當事人如不願登記，無強予登記之記載。（另參照45年12月27日（45）民甲字第21071號、46年3月11日（46）民甲字第01957號代電）足證當時政府已多方請求相關人員申登，但仍有『堅不願參加登記』等情」云云。
- (四)惟據學者研究指出：「當時政府所為之函令缺乏多元文化主義思維，並傾向同化政策，甚至造成集體陷阱，使得平埔族群在族群認同只能二選一」、「因為怕被羞辱、或是污名化而不敢前往登記山胞/山地人的身分」、「對於處於驚弓之鳥般狀態的平埔族群

而言，委實有失公允」³⁹。

(五)另，國立成功大學考古研究所劉特聘教授兼所長益昌於本院諮詢時指出，清朝統治臺灣後，蔑視漢人與原住民所生的混血兒，有原住民血緣關係者遭污名化至今，其認為「回溯當時歷史氛圍，不論政府通知多周全，都有人不願意去登記，因為那時候不願意被人叫『番』」。劉教授意見指出：「鄭成功家族被清朝剿滅以後，……清朝要把鄭成功的家族和軍隊帶回大清帝國去管理，可是有一個東西很難處理，就是那二十來年裡面這個鄭成功的軍隊或者早一點的漢人娶了原住民以後生的孩子，就混血的孩子，他們沒有辦法解決，清代的朝廷討論好幾次，這種混著人和番的血統，他給一種很特別的名字就叫做『土生仔』（台語發音），這種人你要怎麼辦，最後決定這種人不要，因為不是人，所以不要，從這個時候開始就造成認同的污名，直到現在」。另據凱達格蘭文史工作室負責人林勝義於本院諮詢時表示：「改制前臺灣省政府限時辦理登記時，二二八事件剛結束，又曾歷經凱達格蘭族糧倉被搶、勇士被槍殺、妻子被抓去等事件，族人視去衙門為畏途」等語，表示因當時政治氛圍而「不敢去」登記。

(六)原住民身分，係因血緣關係與生俱來，非國家權力之恩賜，非登記取得，亦不因未及登記而喪失。改制前臺灣省政府以一紙政令要求平地山胞限時辦理身分登記，惟查，具有原住民血緣者自清朝統治以來遭污名化，且前臺灣省政府公告當時處於威權

³⁹ 參見施正鋒(2004年)，「噶瑪蘭族人的身份認同」；施正鋒(2009年5月)，「西拉雅族的身分與政府的承認政策，發表於改制前臺南縣政府主辦「西拉雅的認同與認定—2009臺南地區平埔族群學術研討會」；吳秦雯(2020年7月)，「臺灣原住民族身分認定之地方自治權限—從平埔族尋爭取身分認定之案例談起」，載於《憲法解釋之理論與實務》第十輯。

統治時代，歷經二二八事件，清鄉白色恐怖氛圍下，民眾普遍視至官府為畏途，種種歷史因素皆嚴重影響登記意願，原民會未能體察歷史背景，率認其放棄平埔族身分，認為無補辦登記之必要，永遠剝奪其身分認同之權利，實乃違反聯合國「原住民族權利宣言」，行政院允宜還原歷史真相，以實現正義，促進族群和解。

五、平埔族群正名問題所涉違憲爭議，已由司法院大法官受理釋憲聲請案，行政院與原民會允應依照解釋意旨辦理後續修法事宜，然於釋憲完成前，原民會仍應積極關注資源配置，系統性的辦理平埔族語言文化復振事宜。

(一)聯合國「原住民族權利宣言」第13條、第14條、第15條明文揭示：「原住民族有權振興、使用、發展和向後代傳授其歷史、語言、口述傳統、思想體系、書寫方式和文學作品，有權自行為社區、地方和個人取名並保有這些名字。各國應採取有效措施，確保此項權利得到保護，……」、「原住民族有權建立和掌管他們的教育制度和機構，以自己的語言和適合其文化教學方法的方式提供教育。原住民族，特別是原住民族兒童，有權不受歧視地獲得國家提供的所有程度和形式的教育。各國應與原住民族共同採取有效措施，讓原住民族，特別是原住民族兒童，包括生活在原住民族社區外的原住民族，在可能的情況下，有機會獲得以自己的語言提供的有關自身文化的教育。」、「原住民族有權維護其文化、傳統、歷史和願望的尊嚴和多樣性，他們的文化、傳統、歷史和願望應在教育 and 公共資訊中得到適當體現。各國應與有關的原住民族協商和合作，採取有效措施，消除偏見和歧視，促進原住民族與社會所有其

他階層之間的寬容、瞭解和良好關係。」

- (二)經查，最高行政院107年4月26日作成107年度判字第240號判決，指摘依原民會解釋適用原住民身分法第2條規定結果有違憲之虞，臺北高等行政法院於109年4月28日裁定停止訴訟、聲請釋憲，原民會在此之前，為落實蔡總統105年8月1日代表政府向原住民族道歉並承諾「將會檢討相關法規，讓平埔族身分得到應有的權利和地位」，回應平埔族群20餘年來正名的訴求，曾擬具原住民身分法修正草案，修正條文第2條增訂平埔原住民為原住民身分別，並明定其民族權利另以法律定之。行政院於106年8月17日通過該原住民身分法修正草案送請立法院審議，立法院於107年12月24日經內政委員會審查竣事，惟朝野政黨未能形成共識，以致未能於該(9)屆任期內審查完畢，於109年1月退回行政院。
- (三)原住民身分法修法所涉爭議及主管機關後續擬如何因應處理等問題，原民會於本院110年5月11日詢問時以書面表示：原住民身分法修法草案遲未能過關的原因主要係為「立委提案含修正動議共7種版本，各界意見不同」、「人口及權利、資源分配為法案審議核心」、「原住民族社會普遍不支持」、「平埔族群各界聲音不同」等4項因素，該會表示：「平埔族群正名案既已由司法院大法官受理審查在案，將俟最終解釋結果及諭知後續執行事項，再行推動後續法制作業」等語。
- (四)經核，原住民身分法制相關爭議，行政院與原民會允應參照大法官解釋意旨辦理後續修法事宜。又，行政主管機關既肯認平埔族群之存在，行政主管機關於釋憲完成前，仍應參酌聯合國「原住民族權利宣言」第13條、第14條、第15條意旨，積極關注資

源配置，系統性的辦理平埔族群語言文化復振工作事宜。

六、原民會歷經多年，針對平埔族群尋求正名、回復身分的街頭抗爭、學術探討及行政訴訟，其回應主張始終一致，即使經歷政黨輪替也未改變，探究其因，並非不知歷史過程、時空政策背景中的國家暴力、法律解釋運用誤謬，而是被長年流傳在臺灣社會似是而非的說法或有心者刻意創造的假設、誤導性言論所牽制。行政主管機關允宜再省思、檢討，積極澄清相關論點，俾日後大法官釋憲完成，「平埔族群」正名、回復身分得以順利走上正軌。謹就「平埔族群」人口龐大、「平埔族群語言文化已經喪失」、「平埔族群」回歸，將成為原住民族發展的主導角色，稀釋原住民族整體資源以及中國、臺灣「漢人血統論」的糾結等相關論點，分項說明、釐正：

(一)「平埔族群」人口龐大？

政府已經認定的16族與所謂「平埔族群」，均屬於南島語族(Austronesian Linguistic Family)族群。前者有57萬6,792人(2020年)，而後者因為戰後「平埔族群」身分不再登記、調查，其實際人口數據長期闕如。人口為政府施政重要參據，所謂「平埔族群」為籠統、寬泛概念，實指西拉雅(Siraya)、馬卡道(Makatao)、大武壠(Tavulun)、洪雅(Hoanya)、巴宰(Pazeh)、拍瀑拉(Papula)、巴布薩(Babuza)、道卡斯(Taokas)、凱達格蘭(Ketakelan)、噶瑪蘭(kavalan)等族。歷年散見有關平埔族群人口之估算/統計，有以自日治時期戶政機關戶籍資料類推、有以1945年日治結束時最後調查之數據推估，惟間亦有純屬臆測之數據。至於所提出「平埔族群」人口數量，則多分布於10萬至數十萬間(甚至有超過

600萬之譜)⁴⁰。

原民會於2000年曾委託政治大學林修澈教授執行「平埔族的分布與人口」勞務委託案。林教授以1943年人口普查中熟註記人口總數62,119為基準，配合民國時期原住民、全台人口年增長率，來估算2000年「平埔族群」潛在人口，為15萬5,340人、及20萬5,371人⁴¹（林修澈等人2001，林修澈2003）⁴²。這項調查結果，主持人認為對於「平埔族群」的分布與人口數的掌握，都應該建立在「有登記」、「有調查」的條件下，才可能獲致較無爭議的精確結果。日治時期平埔族群身分有登記，人口也有調查，而戰後平埔族群身分不再登記，人口調查雖然持續，但是已經沒有將平埔族群列項調查統計。

行政院2017年通過《原住民身分法》部分條文修正案⁴³，原民會於修法過程中援引國立科學自然博

⁴⁰ 2017年原民會在「總統府原住民族歷史正義與轉型正義委員會」第三次會議提出的平均值，推估今日全國熟註記卑親屬人口為644萬6,038人。當時原民會提供書面報告：「日據時期熟註記平均每1人已有4.5代後裔，111.5人。西元1935年登記熟註記人口5萬7,812人」。內政部提出口頭補充說明：「我們中間已經扣除了兩個極端值了，因為有一個是衍生7代，560人。另一個是衍生3代，23人。兩個極端值扣掉以後，平均大概是這樣子」。（陳叔倬《日治熟註記當代卑親屬人口推估-依照政院版《原住民身分法修正草案》》2018）

⁴¹ 林修澈推估的方式是依據下列三種數值：1. 根據1936年至1943年平埔族人口平均成長率千分之9.26估計而得。2. 根據1943年至2000年原住民人口平均年成長率千分之16.21估計而得。3. 根據全國人口自然增加率估計而得，其中1944-1946年之自然增加率係採用1947年之自然增加率。

⁴² 但是陳叔倬等認為「這樣的估算，難以精準。……熟註記人口絕不等同於平埔潛在人口。其次，特定身分人口成長與一般人口成長的型態不同，不應以一般人口成長模型來套用。一般人口變遷多從出生、死亡、移出、移入來探討，其中出生、死亡變遷模型較容易建立，移出、移入變遷模型即非常困難。特定身分（如熟註記）受到不同性別婚嫁方向等因素所影響，建立成長模型亦屬困難。」（陳叔倬〈日治熟註記當代卑親屬人口推估-依照政院版《原住民身分法修正草案》〉2018）

⁴³ 行政院於2017年主導提出《原住民身分法修正草案》。該草案修正條文第2條，增訂平埔原住民為原住民身分別，並定明其民族權利另以法律定之：「本法所稱原住民如下：一、**山地原住民**：臺灣光復前原籍在山地行政區域內，且戶口調查簿登記屬於原住民者。二、**平地原住民**：臺灣光復前原籍在平地行政區域內，且戶口調查簿登記屬於原住民，並申請戶籍所在地鄉（鎮、市、區）公所登記屬於平地原住民有案者。三、**平埔原住民**：本人或直系血親尊親屬於臺灣光復前原籍在平地行政區域內，且戶口調查簿登記屬於原住民者。依前項規定認定原住民身分者，其直系血親卑親屬應依本法其他規定認定其原住民身分」。

物館人類學組助理研究員陳叔倬研究，認為「平埔族群人數有107萬人」。陳叔倬調查與統計的方式是「由中研院人文社會科學研究中心歷史人口研究計畫從『日治時期戶口調查簿資料庫』清查出五結庄、神岡庄、大內庄、東港街戶口調查簿中，熟註記（本身註記為熟）、熟補記（本身非熟但任一父系血親尊親屬為熟）、熟外溢（本身非熟任一父系血親尊親屬非熟但任一直系血親尊親屬為熟）名冊，內政部接續將名冊輸入親等關聯資料系統，清查出4街庄今日卑親屬人口後，建立1935-2018一階段，以及1935-1945、1945-2018二階段迴歸公式，代入1935年國勢調查街庄別熟註記人口，反推今日各街庄卑親屬人口，全國加總皆為107萬人。檢討所有可能高估以及低估狀況，此推估可有效作為「平埔族群」潛在人口推估。」（陳叔倬〈日治熟註記當代卑親屬人口推估-依照政院版《原住民身分法修正草案》〉2018）。

依據前述兩項均由原民會委託之研究，「平埔族群」人數呈現極端差距，將來「平埔族群」正名，其後資源之統籌、族群關係建構等，對於政策制定及執行（主管機關如原民會、行政院等）、立法者均須嚴正面對。

按「平埔族群」正名，依循學界主張應採「自我認定、主張」原則，其程序不應是依據全族（譬如不是整個西拉雅族、巴宰族、凱達格蘭族等），而是依據各人登記（譬如依據日治時期戶籍資料、具體意願、屬於哪一族群、社區等）。身分認同應尊重個人的選擇、主張，有人在戶籍資料上確實足以確認是平埔族群某一族、社，但其本人或許沒有意願成為該族一員並登記族群身分，國家仍應予尊重。

臺灣原住民族在17世紀初期開始遭遇外來的殖

民者如荷蘭、西班牙等國的統治，南部平原的西拉雅族、馬卡道族等已經開始接受外來拼音系統，以認識西方傳教士帶來的《聖經》，此即《新港文書》的源起。接著鄭氏政權驅走荷蘭人，更多中國沿海居民渡海移民，臺灣從此成為漢人社會。平埔族群在這種情勢之下，只得逐步隱藏或放棄自己的身分與語言文化。清代統治212年(1683~1895)，正是臺灣西部平原的原住民族群遭到漢化的高峰。到了1895年，日人據台對於平埔族群的策略大致延續清代，所以其漢化持續進行。臺灣省行政長官公署統計室編印《臺灣省51年來統治提要》記錄當時平埔族人口有62,119人(林修澈2002)。國立政治大學民族系名譽教授林修澈即藉以推估2000年的平埔族群人口應該介於10萬至20萬人之間⁴⁴。

經查，改制前臺南縣政府曾於2009年1至4月受理具「熟身分」⁴⁵者遞交之意願書12,640件，經過審查後，符合資格者為11,830人。該族為爭取正名、回復原住民族身分最久、認同族群身分最明確的一族⁴⁶(在南部也屬最大「平埔族群」)，具有回復西拉雅族意願者之人數，可據以推估整體「平埔族群」社會願意正名、回復身分者的概數。

至於整體「平埔族群」有意願辦理身分登記/成為平埔原住民的人數，究竟如何？主管機關允宜持續進行調查研究，確切掌握科學而客觀的人口數據及意願趨向，以為國家族群政策擘劃的參據。

(二)平埔族群的語言文化已經消失？

⁴⁴ 林修澈，〈平埔族的分布與人口〉，收於：潘朝成、劉益昌、施正鋒合編，《臺灣平埔族》。臺北：前衛，2003，頁25-41。

⁴⁵ 具「熟身分」即日治時期戶籍資料註記「熟」(確定具備平埔族身分)者。

⁴⁶ 西拉雅族人萬正雄及其女萬淑娟，以及段洪坤(吉貝要部落)等人長期發聲、街頭抗爭及司法訴訟，有以致之。

「平埔族群已經漢化、語言文化已經消失」在臺灣社會(不論泛論或學術撰述)似為公認、定論；如李芳儒⁴⁷在一篇以〈原住民族和平埔族群，過去、現在、未來都不會一樣〉發表在《風傳媒》的文章即言：「(官方認定之原住民族及平埔族群之差異)第一，熟番、化番、生番、番界之外，這些族群分類的定義完全是清政府當時界定異族人群的分類，是有關統轄關係與賦稅的概念所做的區隔，所謂生番、熟番的人群分類，並非指固定的兩群人，而是隨著他們與官方的關係演變。「熟番」是指歸順清廷，接受官方教化且已移風易俗的族群，「生番」則是「聲教未通」、「僻處山谷」的化外人群。還有一群介於生和熟之間的「化番」，化番保有自己語言文化，保有衣著和習俗但按時繳納「番餉」。番界之外即是完全無法掌控的一群。隋唐開始即以「番」作為非我族類的分類。第二，歷史的角度來說，很多有關臺灣歷史的研究和書籍、荷蘭水手航海日誌等，紛紛提到平埔族群已消失的相關內容，「自十七世紀以來，平埔族群歷史變遷之鉅，已使其後裔的確實人口，難以被分別定義和估算了。」鳥居龍藏和伊能嘉矩在日本佔領臺灣之初，到臺灣做人類學的田野調查時，極為感嘆不僅從南到北平埔族已全面使用漢語，不知自己的母語，即使當時的耆老也是所知有限，一切衣著、髮式、習俗均依漢俗，連東部的平埔族(自西部東遷者)幾乎全部漢化了。鳥居龍藏說「已經完全無法辨識誰是平埔族。」第三，平埔族和高山族並非族群的名稱，只是日本研究者為了進行學術分類，才普及為社會人群的指稱。所謂平

⁴⁷ 李芳儒為阿美族人，現為臺北市議會議員。

埔族是指風俗習慣深受外來文化(漢文化)影響，語言多為死語。高山族則操固有語言，保留大部分習俗。第四，原住民族希望能和目前在這塊土地上的各個族群新住民族群、平埔族群和客家族群、閩南族群、外省族群好好相處，共存共榮。但如果每個族群都要推翻歷史事實的軌跡，要求正名，每個族群都必須在戶口名簿上註記，這樣會比較好嗎？第五，原住民族和平埔族群不一樣，過去就不一樣，現在不一樣，未來更不應該一樣。若是我們現在的原住民族子孫不出聲，我們將對不起我們的祖先，對不起他們幾千幾百年來在同樣艱困的時空背景下，堅持了自己的文化傳統，傳承下來。」

林修澈教授認為：「民族認定與承認不僅事涉科學客觀性，同時也是一項政治性很強的敏感問題。民族認定係國家對少數民族群體是否具有民族屬性予以承認，並給予民族權所產生的事務，事涉國家客觀認定及民族權利義務，而民族認同乃主觀、個人的，不涉權利義務」(1999)。

高德義教授則說：「客觀的民族特徵應如何理解，是否一定要有別於其他民族的特點才算特點？目前平埔族群面臨民族特徵已失，族群界限不明，內部亦尚乏共識，若先承認文化特質明顯者，弱者不是應更受照顧？」(〈中國的民族識別理論與經驗〉收於潘朝成、劉益昌、施正鋒合編《臺灣平埔族》2000)

反對平埔族正名、回復身分的論述中，主要質疑平埔族群的語言文化已經消失。惟查，語言文化變遷與消失是全世界普遍的趨勢。聯合國教科文組織(UNESCO)審議臺灣瀕危語言，除了人數較多的阿美族、排灣族、泰雅族之外，人數在數萬人、甚至

數千人的族群，其語言文化均已面臨傳續的危機，絕不僅平埔族群。因此以此理由反對平埔族群正名，合理性不足。且平埔族群如西拉雅族、噶瑪蘭族、巴宰族等均尚有族人可以言說其語言，同時其語言均有語言學者記錄、保存，甚至還有族語辭典、字典出版。目前族語認證、族語競賽等，均有平埔族群參加。

部分「平埔族群」人士認為族人平時溝通常用閩南語，但是官定原住民族群也在使用華語(國語)，以此質疑、批評平埔族群，理由並不充分⁴⁸。由於社會變遷、遷居都會等因素，目前官定原住民族語言傳承也遭遇極大困境，即使原民會擴增民族語言教學、傳承經費，也有族語教材編制、族語教學及族語認證等措施，但是聽說讀寫能力達到流利程度者極為有限。衡諸實況，「平埔族群」仍有不少社區或部落維繫其習俗祭典，如西拉雅族、大武壠族各部落夜祭等，而且近年有復振趨勢。藉此質疑其正名、回復身分的合理性，難稱公允。

根據相關研究，美國、澳洲、加拿大及紐西蘭等國對於其國內原住民族大致接納其自我認同的方式⁴⁹。在多元文化的社會環境如臺灣，對比血統、語言文化特徵，一個群體、個人的自我認同，顯然更具有合理性。

⁴⁸ 謝若蘭：「當下許多平埔族人與同樣『被漢化』的官方認定原住民學習驕傲地作番，對於族群身分上被承認的部分與不被承認的部分，平埔族群不願再去接受『算你是半個原住民』，也不願沉默對待『會不會說族語』的質疑。其實，以說『國語』為主要語言的官方認定原住民，常常忘了自己本身背負因著語言被同化消失的烙印，反而常有指控『熟番都講閩南話』所以是『被漢化』的原住民說法，這些是被內化殖民的具體表徵，理應不是當代『熟男熟女』們所需要去承擔的歷史創傷。」（〈平埔族群恢復族群身分之權利伸張與策略建議〉收於施正鋒主編《原住民族事務發展之回顧與前瞻》原住民族研究學會，2015）

⁴⁹ 施正鋒〈臺灣原住民集體人權與美澳紐加等國之比較（二）〉《臺灣法律網》http://lawtw.com/article.php?template=article_content&parent_path=,1,1648,&job_id=72216&article_category_id=1640&article_id=33745（下載時間）

(三)「平埔族群」正名、回復原住民族身分，將稀釋原住民族整體資源，甚且由於長期跟漢族共居、互動，嫻熟族群斡旋、折衝，將成原住民族發展主導角色？

反對平埔族群正名者，常以目前原民會每年編列預算規模（原民會110年度預算數新台幣8,626,725千元）為衡量基準，認為納入平埔族群之後，原住民族整體經費資源將遭到稀釋。譬如2011年3月西拉雅族向臺北高等行政法院對原民會提出訴訟，代表原民會的律師在同年7月結辯時用「瓜分資源」說法申明拒絕西拉雅族身分回復的訴求。2014年11月臺北高等行政法院召開言詞辯論庭，原民會代表也以「福利」、「資源」分配主張拒絕西拉雅族回復原住民族身分的訴求⁵⁰。惟查，中央目的事業主管機關管理之事務、對象（族群/人口）如有擴增，預算資源本即應依相關法規調整。

亦有論及，平埔族群長時間跟漢人共居、互動，嫻熟與漢族之間事務的斡旋、折衝，而且所掌握之政經資源與人脈勢力，比起官方原住民族認定之16族原住民族更為豐沛、優越，平埔族群正名後，恐將成為原住民族主導角色，現有原住民族將被邊陲化。同時，反對平埔族群正名的論述中，有稱在歷史上，平埔族群曾擔任生番（高山番/族）與漢人中間的隔離角色，如奉官府之命在阻隔「番」、民的「土牛線」、隘勇線界擔任的隘勇，其認同長期偏向漢族。清代以迄日治時期，都曾以平埔族或熟蕃作為劃分漢、番邊界的土牛線或隘勇線境關卡的隘勇，用

⁵⁰ 謝若蘭〈平埔族群恢復族群身分之權利伸張與策略建議〉收於施正鋒主編《原住民族事務發展之回顧與前瞻》原住民族研究學會，2015。

以管制漢、番彼此越界，造成衝突。這種讓平埔族夾處敵對者之間的做法，使得平埔族在歷史現實的發展下，在心理認知與自我認同上，陷入進退失據的困境⁵¹。持此論者如施正鋒：「從歷史來看，平埔族與高山族原住民的關係並非完全水乳交融。在清治時代，位於漢人以及高山族夾縫中的平埔族人，在土地逐漸流失的過程，不免有人因為誘因而自願充當隘勇，既守又攻：從漢人的眼光看，這些歸化的番人當然比較值得信賴；然而站在高山族的立場，這些『以番制番』政策下的平埔族兄弟卻是叛徒。當平埔族不經意稱呼高山族為『番仔』之際，自身的地位不自覺地好像獲得脫胎換骨般地提升。迄今，這種『既漢又番』、『非漢非番』的尷尬歷史角色，仍然有待和解(reconciliation)⁵²。

在清國治理下，「熟」、「熟番」本來就已經區隔於當時之「生番」，需要納稅、服勞役。日治時期，治理平埔族群政策延續自清朝，雖然戶籍註記「熟」，直接認定其與漢民類似，管理措施也類同。這是當時「國家統治暴力」，今日仍以這種論述質疑平埔族群正名，實已缺乏合理性、正當性。至於有關「平埔族群將成為原住民族發展之主導角色，現有原住民族將被邊陲化」之論點，純屬臆測，不應作為反對平埔族群正名、回復身分的理由。

加拿大基於居住地區、血統及歷史傳統在憲法上將原住民族區分為印地安人／第一民族(The

⁵¹ 王甫昌：「清朝統治時期，熟番(平埔族)仍然擁有大量土地、財產，清政府最初進入臺灣時，將臺灣視為化外之地，為了防堵漢人的偷渡移入，成為海盜淵藪，造成治安上的問題，因而採取『屯田』的政策，使原住民(平埔族)能夠用地租來維持軍餉所需，令各番社有番租、屯租、屯餉的收入，用他們來對抗生番及漢人的私墾者。」(《當代臺灣社會的族群想像》群學出版，2003：p106)

⁵² 施正鋒〈平埔身分認同〉收於潘朝成、劉益昌、施正鋒合編《臺灣平埔族》臺灣打里摺文化協會策劃，2002。

First Nation)、因紐特(Inuit)及梅蒂(Métis)三種。第一民族、因紐特的認定沒有爭議，而梅蒂需要依據個人認同、祖先的關連及社群接受等要件進行認定(李憲榮，2009)⁵³。這種分類識別的模式可以參考，而臺灣原住民族目前也區分山地、平地原住民族，兩者在土地、參政權等也存在差異。

(四)中國、臺灣「漢人血統論」的糾結

蔡友月研究發現臺灣族群血緣、基因系譜等研究在1987年解嚴後才開始出現，而原住民(包含平埔族群)的基因、血統尤其受到重視。1980年代「黨外」。在1980年代，「黨外」運動與原住民運動結合而相互支持，此後原住民族運動⁵⁴在臺灣追求民主、本土化過程中扮演重要角色。透過原住民在臺灣歷史文化中的角色，進而重塑臺灣史觀，成為臺灣民族主義發展的重要部分。

對於這種變化，蕭阿勤曾指出：第一，對「黨外」人士而言，國民黨或中華人民共和國宣稱「臺灣在歷史上是中國的一部分」，這種史觀可以說是「中國沙文主義」或「漢人中心主義」；為了駁斥這種說法與史觀，「黨外」政論雜誌經常刊載文章，指出原住民才是臺灣「真正的」本地人，強調臺灣原住民在臺灣歷史基因科學與認同政治文化上的重要性。第二，「黨外」人士也指出早期漢人男性移民與

⁵³ 14、15世紀，歐洲人就開始有人到北美的東海岸墾殖和取得動物毛皮，法國男性到現今加拿大最東北角的拉布拉多(Labrador)一帶。與當地的原住民女子聲混血子女，外表和面貌與原住民不一樣，這些人被稱為梅蒂人(métis)。英文métis一字是古拉丁文，意思是混種mixed。小寫的métis指的是印地安人和白人的混種人，大寫Métis則是專指這群混種人發展出他們獨特的社會和文化特色的社群。(李憲榮〈加拿大梅蒂族群(Métis)的法律地位〉收於施正鋒編《加拿大的Métis原住民族》東華大學原住民族學院，2009)

⁵⁴ 臺灣原住民族權利促進會(簡稱原權會)於1984年在臺北馬偕醫院成立，由胡德夫擔任首任會長。原權會標舉：原住民正名、還我土地、民族自治、反離妓、提升原住民族行政機關層級、設立民族學院等運動目標。

平埔族女性的通婚、平埔族漢化而融入漢人社會等，以證明如今臺灣的福佬人與客家人不是純粹的漢人（蕭阿勤《重構臺灣：當代民族主義的文化政治》2012:315-320）。蔡友月則認為，「黨外」強調臺灣人族群混種的血緣，以質疑漢族中心主義或中國民族主義關於臺灣人也是「炎黃子孫」、「大家都是中國人」、「龍的傳人」的宣傳教化，強調臺灣是具有多元族群、多元文化起源的移民社會。蔡友月透過Jasanoff「共構」的取徑，進一步從科學知識生產的「內滲」與「外溢」兩面向，分析臺灣基因科技與族群及國家認同議題相互連結的共構現象。發現這些研究指出臺灣人血緣的原住民(含平埔族群)DNA成分，並強調臺灣人的多元起源、混種組成，以對抗「我們都是炎黃子孫」的國族論述⁵⁵。

施正鋒分析「平埔族群」內部對於漢人血緣、以及華人文化接受與否來看其認同有四種建構的可能：「第一種模式是徹頭徹尾被涵化的平埔族，不願意接受平埔族的血緣或文化；的二種模式是被局部涵化的平埔族，雖然承認平埔族的血統，卻不願接受平埔族的文化；第三種模式是接受局部的平埔族文化，卻不願承認平埔的血統；第四種模式則不論有血緣或是文化都採開放的態度。我們目前所能觀察到的，大致是屬於第一種模式，既不承認血緣混合，也不承認自己被他人所同化；也就是說，平埔族雖然在血緣上為漢人與平埔族的混合(mestizo)，大多數人的認同卻是相信自己為文化上的純種漢人，甚至於是血緣上的純種漢人，因此可以說是完

⁵⁵ 蔡友月〈基因科學與認同政治：原住民DNA、臺灣人起源與生物多元文化主義的興起〉發表於《臺灣社會學》第28期。

全涵化。在這樣的建構下，臺灣是一個『華人國家』(Chinese state)是由土生土長的漢人所建立的國度；這樣的論述當然是折衷式的作法，在企圖切斷與中國的政治臍帶之際，卻又想要保存華人文化的特色。……第二種模式是承認血緣混合，卻不在乎平埔族文化。對於某些臺灣民族工程的塑造者來說，即使社會中大多數血緣混合者的平埔族成分以遭到文化滅種，如果能夠取得平埔族的資格，代表的是土地的真正主人之一，縱使承認自己是漢人社會所鄙視的『雜種仔』亦無妨，因為這將是排拒中國的馬其諾防線。……目前本土運動又有一種嶄新的想像方式，也就是嘗試去證明自己在血緣上有相當的百越、或是其他的非漢人/平埔族成分」⁵⁶。

林媽利醫師及其團隊多年的研究指出：一、臺灣人（閩南人及客家人）不是純種的北方漢人，主要是中國大陸南方越族的後代，並且還兼有其他異質多元的血緣起源。二、有相當比例的臺灣人帶有平埔族與原住民的血緣。她的專書更進一步強調，臺灣人的基因有多方不同族群的來源，包括臺灣原住民、東南亞島嶼、中國東南沿海及亞洲大陸，還有意想不到的少數日本人及白種人。因此，大部分的臺灣人都有不同的祖先群，這些混種的DNA組成，構成了臺灣人的遺傳基因。這樣的遺傳基因探討，曾引起具有代表性的平面媒體（自由時報、聯合報）的論辯⁵⁷。

⁵⁶（施正鋒〈平埔身分認同〉收於潘朝成、劉益昌、施正鋒合編《臺灣平埔族》2000）。

⁵⁷ 2007年8月林媽利在《自由時報》發表上述的〈非原住民臺灣漢人的基因結構〉一文，指出85%的臺灣人帶有臺灣原住民的血緣。《自由時報》在同年11月21日的社論以〈臺灣人在血統上大多有別於中國人〉為題，引用林媽利論點，認為這項科學研究「完全顛覆了『漢人中心史觀』」指出：把這項基因研究和歷史研究綜合起來，不難發現臺灣的族群融合，早在上萬年以前原住民自東南亞來臺，便開始了。……這種深植於血液中的精神基因，更足以激勵臺灣人抗拒外來政權統治以及中國的併吞野心，突破層層考驗朝主權在民、正常國家的目標努力。」

林媽利的研究更指出臺灣人擁有越族（非漢族）的祖先，以臺灣原住民基因論證臺灣人血緣的混雜，強調臺灣人原住民起源的多樣性，否定臺灣人來自血統純種的中原漢人，這種帶有容納多元族群（四大族群）與國族差異（強調臺灣人與中國人不同）科學論述的形成，明顯來自九〇年代之後四大族群、多元文化主義、臺灣民族主義論述的興起。⁵⁸陳耀昌醫師也有類似的探討發現⁵⁹。

戴寶村於2001年在臺灣歷史學會發表〈原住民、早住民與新住民〉主張「平埔族原住民與早期漢人移民混融而喪失其族群特徵，但『有唐山公，無唐山媽』的俗諺和陳順勝、林媽利醫師有關於臺灣人基因的研究，提供了臺灣人原生論的基礎。」

沈建德《臺灣血統》（2009）則以荷蘭時期臺灣居民南島語系與漢藏語系的人數比例，導入複利計算的統計模式，推論出現在臺灣居民幾乎（80~90%）就是平埔族。

《聯合報》同年11月23日社論則言：「……如果數百年來的移民歷史已使臺灣人形成一個所謂「混血」的族群，則每一種遺傳基因的來源，都是今天「新臺灣人」值得感恩、值得驕傲的對象，其中既有高山公高山嬭、平埔公平埔嬭，當然也有占最高比率的唐山公唐山嬭。「血統論」如果非談不可，重點應在於遺傳多樣性的多元融合，絕非「一邊一國」的政治操弄。」（引自蔡友月〈基因科學與認同政治：原住民DNA、臺灣人起源與生物多元文化主義的興起〉發表於《臺灣社會學》第28期。）

⁵⁸ 當臺灣媒體以臺灣人是越族、臺灣人非漢人等斗大的標題來報導林媽利團隊的研究成果時，2002年中國的《文匯報》以〈兩岸人民同屬一祖先，白細胞抗原顯示臺灣人與古越人基因樣本相同〉45為題，反駁林媽利等人的論點。文中不斷強調大陸人和臺灣人血脈相同，來自同一祖先，並引用中國種族研究權威杜若甫教授的話，抨擊林媽利做出的結論荒謬和可恥。中國的《東方日報》也以〈林媽利血統研究，被轟搞分裂〉為標題，指出林媽利的研究發現臺灣的閩南人、客家人的血統，與南亞的越南、泰國較為接近，與大陸北方的漢人反而較遠，是為無恥、搞分裂的政治意圖。林媽利相關的科學證據出現後，中國媒體報導陸續引用更多膚紋、姓氏研究的證據，企圖強化臺灣人與中國人在血緣的相似與不可分割。2010年《文匯報》以〈膚紋研究證實中華56個民族自古就是一家人，臺灣原住民並非源於南洋〉47、《新聞晚報》以〈上海交大醫學院最新論文成果顯示56個民族自古就是一家人〉、《澳門日報》以〈膚紋特徵證實華民族自古一家〉等大幅的標題，報導上海交通大學張海國副教授的膚紋研究，指出臺灣原住民與藏族皆來自北方漢人，並強調56個民族的血緣一統。（引自蔡友月〈基因科學與認同政治：原住民DNA、臺灣人起源與生物多元文化主義的興起〉發表於《臺灣社會學》第28期。）

⁵⁹ 參陳耀昌《島嶼DNA》新北市中和區：INK印刻文學生活雜誌出版有限公司，2015。

這些來自不同立場而牽涉到國族/國家認同、甚至是統獨論爭的基因、血統分析以及延伸的論述，不論動機為何，均已相當程度干擾「平埔族群」單純追求正名、回復身分的訴求。

綜上，行政院及原民會允宜綜整、釐清，回歸歷史脈絡中原住民族(含「平埔族群」)遭受分化、差別待遇的實況，以歷史正義與轉型正義的角度，揭露歷代統治者漠視原住民族地位及個人追求認同、正名的基本人權，依循歷史、文化、語言、社會學術研究長期累積的發現，以客觀數據釐正諸如「平埔族群」人口龐大、語言文化已經消失、資源稀釋及基因血統涉入國族認同、統獨等議題，排除缺乏事實基礎的論說與障礙，營造「平埔族群」正名、回復身分的適宜環境，藉以重建原住民族社會文化及臺灣完整的族群關係。

聯合國《經濟社會文化權利國際公約》第1條第1項規定：「所有民族均享有自決權，根據此種權利，自由決定其政治地位及自由從事其經濟、社會與文化之發展。」聯合國《公民與政治權利國際公約》第16條規定：「人人在任何所在有被承認為法律人格之權利。」

聯合國《原住民族權利宣言》第9條規定：「原住民族和個人有權按照一個原住民族社區或民族的傳統和習俗，歸屬該社區或民族，此項權利的行使不得引起形式的歧視。」第33條之1規定：「原住民族有權按照其習俗和傳統，決定自己的身分或歸屬，這並不妨礙原住民族獲得居住國公民資格的權利。」

蔡英文總統在2016年8月1日向原住民族道歉，有關平埔族群的部分，總統說：「自外來者進入臺灣以來，居住在西部平原的平埔族群首當其衝。歷來

統治者消除平埔族群個人及民族身分，為此，我代表政府，向平埔族群道歉。……讓沒有被承認的平埔族群，在身分上，在權利上，都不再受到忽略與歧視。」衡此，行政機關允宜積極排除歷史上殘留的不公平、不正義的族群識別制度，依據聯合國與我國相關的公約、宣言及法規，建立合理、妥善的族群及個人正名、回復身分的制度。

柒、處理辦法：

- 一、調查意見一，糾正原住民族委員會。
- 二、調查意見二至六，函請行政院督促所屬確實檢討改善見復。
- 三、抄調查意見，函送總統府原住民族歷史正義與轉型正義委員會、司法院參考。
- 四、抄調查意見，函復陳訴人。
- 五、調查報告全文，委員會審查通過後上網公布。
- 六、調查報告，送請國家人權委員會參考。
- 七、檢附派查函及相關附件，送請內政及族群委員會處理。

調查委員：浦忠成

田秋堃

鴻義章

案名：平埔族群正名案

關鍵字：平埔族群、西拉雅族、平地原住民、原住民身分法
第2條、原住民族權利宣言、民族自決權