

調 查 報 告 （ 公 布 版 ）

壹、案由：按《公職人員選舉罷免法》第37條規定略以，縣（市）議員選舉區應斟酌行政區域、人口分布、地理環境、交通狀況、歷史淵源及應選出名額劃分之。惟實務上，各縣市已將原住民鄉鎮劃為同一選舉區，競逐選舉名額，未依鄉鎮人口比率，產生代表性，以花蓮縣豐濱鄉為例，其平地原住民人口比率高，卻長期無原住民議員代表，已超過34年未能在縣議會取得席次。類此現象涉及選舉區劃分未能反映現況人口結構，導致原住民族有效參政權受限，疑有違反平衡代表原則及損害原住民族參與公共事務權之虞。爰基於維護民主正當程序與族群權益，對原住民選舉區劃分之合理性與適法性，釐清是否存在制度性代表失衡之情形。

貳、調查意見：

本院為瞭解全案事實，爰就相關疑義分函原住民族委員會（簡稱原民會）、內政部（民政司）、中央選舉委員會（簡稱中選會）、花蓮縣選舉委員會（簡稱花蓮縣選委會）、花蓮縣政府、臺東縣政府等機關查復說明並檢附相關佐證資料到院。嗣民國（下同）115年5月17日邀請內政部、中選會等業管主管率員到院接受詢問後，另於115年6月15日邀請臺灣公共政策學會紀理事長俊臣、國立東華大學民族發展與社會工作學系高教授德義、中國文化大學行政管理學系系主任黃教授榮源、花蓮縣豐濱鄉邱鄉長福順，提供選舉區劃分相關理論與實務經驗，業已調查完畢，茲臚列調查意見如下：

一、中選會、內政部長期未積極謀求平地原住民選舉區制

度及劃分之精進政策，未進行系統性追蹤調查，以彈性調整回應地方民意，致使目前平地原住民選舉區劃分，明顯無法反映人口結構、民意現況並兼顧民眾需求，造成平地原住民之民意代表性失衡，屢為關注平地原住民參政權人士及民眾所詬病，且國內部分地區發生「多數族群在地方議會中，長期無縣議員代表」之情況，凸顯現行制度未能與時俱進，內政部、中選會允宜研議長期監測公平性之機制，並定期提出必要調整等合理可行之處理方式，以落實保障平地原住民之參政權。

- (一)臺灣省選舉委員會97年3月1日裁撤後，中選會曾於同(97)年9月4日召開「是否訂定直轄市、縣(市)議會議員選舉區劃分原則問題」會議，與會人員多數認為，就長期而言，宜研議訂定劃分原則，但迄今中選會仍固守《公職人員選舉罷免法》並未授權另訂議員選舉區劃分原則，遲未考量97年當時與會代表認為應研議訂定劃分原則之意見暨實際面長期無議員代表現況之缺失，容有檢討是否研議上開長期建言之建置空間，以彈性討論選舉區劃分：

據中選會說明，有關縣(市)議會議員選舉區之劃分，依《動員戡亂時期公職人員選舉罷免法》第42條規定，縣市議員選舉區，由臺灣省選舉委員會劃分之，並應於發布選舉公告時一併公告。臺灣省選舉委員會前於76年5月27日函頒訂定《臺灣省各縣市議會議員選舉區劃分準則》，臺灣省選舉委員會並依該準則據以劃分縣(市)議員選舉區，選舉區之劃分應考量行政區域、人口分布、地緣關係、交通狀況、婦女名額等因素。

查，78年2月間臺灣省選舉委員會曾將79年第12屆議員選舉區劃分意見表，請花蓮縣選委會依據《

動員戡亂時期公職人員選罷法》第42條及《臺灣省各縣市議會議員選舉區劃分準則》第7條辦理報參時，臺灣省選舉委員會收到人民陳情，以花蓮縣豐濱鄉（下稱豐濱鄉）選舉區劃分為例，認為選舉區劃分不合理，小鄉與偏遠地區永遠無法突破產生一位縣級議員，代表鄉民爭取更多地方之需要，永遠是三等地方……等語，已可見花蓮縣豐濱鄉選舉區劃分，一直存有討論空間。而自79年迄今，僅第12屆平地原住民議員選舉，產生其戶籍地為花蓮縣豐濱鄉當選人，自此之後，設籍豐濱鄉之平地原住民候選人均未曾擔任縣議員。

嗣96年11月6日修正公布之《公職人員選舉罷免法》第37條第1項規定，直轄市議員、縣（市）議員選舉區，由「中選會」劃分，惟96年第17屆直轄市、縣（市）議員選舉迄今，中選會未另定選舉區劃分原則，且臺灣省選舉委員會業於97年3月1日裁撤，《臺灣省各縣市議會議員選舉區劃分準則》亦隨之停止適用。

然，有關是否訂定直轄市、縣（市）議會議員選舉區劃分原則問題，經查中選會97年9月4日召開之研商直轄市、縣（市）議員選舉相關事宜會議決議略以，公職人員選舉罷免法已有原則性規定，並未授權另訂議員選舉區劃分原則，如訂定選舉區劃分原則，較不能收因地制宜之效，且法效性及拘束力如何，亦有疑義，與會人員多數認為，就長期而言，宜研議訂定劃分原則，但下屆縣（市）議員選舉尚無訂定劃分原則之迫切需要；惟日後社會各界如有訂定劃分原則共識或《公職人員選舉罷免法》有授權訂定之依據，再據以辦理等語。又據中選會函復本院，現行直轄市、縣（市）議員選舉區劃分檢討

作業方式，已實施多年，為社會各界接受，可供地方民意檢驗，有關平地原住民議員保障名額或單獨將原住民人口數達一定比率之特定鄉鎮市單獨劃設為一選舉區，《地方制度法》及《公職人員選舉罷免法》均未有明文，似宜就制度面、法制面處理，循修改《地方制度法》方式辦理為宜，而非以劃分選舉區方式處理類此事項云云。目前未將長期無代表之高度集中族群列為選舉區檢討指標，現行制度顯過於形式化，中選會容有檢討空間。

綜上所述，78年時，地方人士已發現豐濱鄉平地原住民選舉區劃分不公，易淪為三等地方之窘境，另據花蓮縣政府102年至114年統計豐濱鄉平地原住民人口比率，在花蓮縣全境之比率最高（按：114年平地原住民人口占總人口比率高達82.44%），卻長期無該鄉鎮之平地原住民議員代表，在《臺灣省各縣市議會議員選舉區劃分準則》隨著臺灣省選舉委員會裁撤而未有縣市議員選舉區劃分原則後，更不易選出戶籍地為豐濱鄉之平地原住民議員。中選會迄仍徒以《公職人員選舉罷免法》並未授權另訂議員選舉區劃分原則自限，顯未考量97年當時與會代表之意見暨實際面長期無議員其代表性不足之缺失，容有檢討是否研議上開長期建言之建置空間，以彈性規劃選舉區劃分，以提升民意之代表性。

（二）中選會等有關行政機關欠缺調查全國類案之研究及定期檢討等作為，現行制度無法代表平地原住民心聲，損及平地原住民之權益：

有關全國平地原住民鄉鎮之選舉區劃分中，除豐濱鄉發生「平地原住民多數族群長年在地方議會中無議員代表」現象以外，原民會、中選會、花蓮縣選委會均函復未發現有其他類案，且中選會認為

應循修改《地方制度法》辦理類案，而非以劃分選舉區方式處理類案，已如前述。

目前因我國對於直轄市、縣（市）議員選舉，未有定期檢討選舉區規劃之機制，花蓮縣選委會認為「補上定期檢討機制」允有討論空間，在議員選舉區劃分上，除了可以參照立委選舉區的檢討方式，同時也應該保留地方彈性，並建立「代表性警示指標」，以啟動制度檢討程序。該選委會之相關建議如下：

- 1、按《公職人員選舉罷免法》第37條規定，縣議員選舉區由中選會劃分，在法治上，相關研究應由中選會進行主導，設定研究範圍與問題，由各縣市選舉委員會諮詢地方政府、議會及該選舉區公職人員進行討論。
- 2、中選會也可同步委託外界研究單位，如：大學、智庫或是跨領域團隊等進行研究，由中選會負責設定研究範圍與問題，確保研究符合憲法與選制原則並負責「政策轉化」，提升研究專業性與公信力，避免有行政機關自我審查或政治爭議的疑慮。
- 3、未來策進之道應以「制度化研究」為第一步，建立「研究先行」原則，如先行完成：平地原住民人口分布的長期趨勢分析，各選舉區的當選門檻、有效票比率及代表性落差等研究，再考慮修法方向，而非直接修法或調整。
- 4、此外，「人口比率進行選舉區劃分」是屬於全國性的議題，在法制上，中選會是法定權責機關，由中選會主導各縣市選舉委員會，可以避免地方政府或議會產生的利益衝突、政治干預以及可能造成各縣市標準不一的問題，以建立自動檢視與

透明的標準。

- 5、依《公職人員選舉罷免法》第35條規定，自第7屆立法委員選舉區變更公告之日起，每10年重新檢討一次，但全國各直轄市、縣市議員的選舉區卻沒有法定的「定期檢討年限」，雖然在SNTV(不可轉移單票制)制度下，多席次選舉區本身可以容忍一定人口差距，但長期維持人口差距過大的選舉區，也容易被質疑。因此「補上定期檢討機制」是可以討論的。在議員選舉區劃分上，除了可以參照立法委員選舉區的檢討方式，同時也應該保留地方彈性，來因應未來環境人口的變化。並考量建立「代表性警示指標」，當某一鄉鎮原住民人口占比達一定門檻、連續多屆未產生代表，即啟動制度檢討程序，函報中選會。
- 6、**花蓮縣政府**負有地方實況掌握與反映，並向中央主管機關提出檢討改進建議之責。**內政部**負有《地方制度法》與地方立法機關組織準則等法制檢討之責。**中選會**負有法規授權選舉區劃分原則擬定之責。因應花蓮縣豐濱鄉之現況，花蓮縣選委會對本案之短、中期建議，如表1。

表1、未來在實務面與法律面之相關建議：

	短期改善建議 (不待或修法前)	中期改善建議 (制度或修法)
花蓮縣政府	法律面： 以地方自治與實質平等原則為基礎，提出正式政策建議函文。	法律面： 配合修法或制度修正，將地方實務意見轉化為法制建議內容。
	實務面： 一、提出「豐濱鄉平地原住民長期無縣議員代表」專案分析報告。 二、建立與地方原住民族群之諮詢平台，形成制度改革具體意見。	實務面： 一、配合中央機關進行選舉區分區模擬試算。 二、在制度調整過程中，持續提供地方層級數據，避免改革流於抽象。

	短期改善建議 (不待或修法前)	中期改善建議 (制度或修法)
內政部	法律面： 啟動法制檢討評估，檢視現行法規是否過度僵化。	法律面： 一、修正《地方制度法》，選舉區劃分納入： (一) 人口集中度。 (二) 偏遠與交通不便。 (三) 長期無議員代表情形。 二、明定避免特定地區或族群被制度性排除。
	實務面： 委託研究或召開專家會議，專案檢討平地原住民選制對偏遠鄉鎮之影響。	實務面： 建立定期檢討機制，不再僅依人口增減被動調整。
中選會	法律面： 研議將人口集中度、偏遠及交通不便之地區、長期無議員代表情形等因素納入考量，或研討分區保障機制的可行性。	法律面： 依研議或商討結果向內政部提出修法建議，避免發生如豐濱鄉式案例。
	實務面： 盤點全國是否存在類似選舉區內鄉(鎮、市)有「平地原住民比率高卻長期無議員代表」的案例。	實務面： 配合制度調整，規劃過渡方案，確保選舉穩定性與公平性。

資料來源：花蓮縣選委會。

(三)次查，臺東縣第11選舉區亦存有「平地原住民比率高卻長期無議員代表」之下，議員提案數低之現象(如東河鄉)：

依臺東縣政府提供之相關資料顯示，第11選舉區平地原住民議員選舉時，臺東縣東河鄉平地原住民總人口比率長期高於該縣長濱鄉，但因無平地原住民議員代表導致第19、20屆之平地原住民議員總提案數，每屆均遠低於該縣長濱鄉或成功鎮之建設總提案數。該縣綠島鄉更因平地原住民總人口比率低，第11選舉區之平地原住民議員從未對綠島鄉有任何提案之情形。

以上足徵，中選會、內政部長長期未藉由定期調查以謀求精進選舉區制度及政策檢討機制之建置，明顯無法兼顧平地原住民參政權益各種需求，俾從中擇優選取符合公平性之選舉區劃分，以符合民意。

(四) 本案諮詢委員黃教授認為，前開花蓮縣選委會所提之短、中期之建議可解決本案基本資料不足問題，並提出：

1、第一階段，短期不用修法即可推動：

(1) 中選會辦理專案研究，先盤點花蓮縣、臺東縣、屏東縣，是否有類案。此方式立即可做，成本最低，效果最大。並建議建立「長期無代表警示名單」，例如：連續3屆未產生代表，即啟動檢討。

(2) 平地原住民選舉區定期檢討機制是目前最大問題。選舉區劃分沿用78年起所制訂的制度，已超過35年。目前人口結構完全改變，卻無定期強制檢討類案狀況。

(3) 建立代表性的監測制度，新增：「人口比率」、「當選率」、「提案率」三項指標。如人口比率超過一定門檻，該監測制度隨即進入強制檢討。

2、第二階段，修法：

修正《公職人員選舉罷免法》第37條，新增：選舉區劃分除應考量人口、地理及歷史因素外，並應兼顧少數族群參政權保障、區域代表性及避免長期代表缺位情形。

(五) 綜上，中選會、內政部長長期未積極謀求平地原住民選舉區制度及劃分之精進政策，未進行系統性追蹤調查，以彈性調整回應地方民意，致使目前平地原住民選舉區劃分，明顯無法反映人口結構、民意現

況並兼顧民眾需求，造成平地原住民之民意代表性失衡，屢為關注平地原住民參政權人士及民眾所詬病，且國內部分地區發生「多數族群在地方議會中，長期無縣議員代表」之情況，凸顯現行制度未能與時俱進，內政部、中選會允宜研議長期監測公平性之機制，並定期提出必要調整等合理可行之處理方式，以落實保障平地原住民之參政權。

二、選舉區劃分目的，在使每一個選民的影響力，不致差距過大，並且使不同職業、身分或族群，都能透過適當劃分選舉區，而得到適當的代表。但以豐濱鄉為例，長期未有來自該鄉平地原住民議員代表，第6選舉區之平地原住民議員長達27餘年間，均以服務自己戶籍地選舉區為主，致使豐濱鄉之建設相對落後。而豐濱鄉有參選平地原住民人士屢受制度設計之限制，長期欠缺服務鄉里之機會，更因而憚於參選，造成惡性循環，此種特定部落鄉鎮持續被排除參與公平性的民主治理，顯無法合理反映民意代表性，難謂現有選舉制度未限制平地原住民族之有效參政權。是以，為深化憲法保障平地原住民族參政權與縣議員席次之完整性與代表性，當前內政部及中選會對地方民主治理與偏鄉治理失衡現象，尚有檢討改善之空間。

(一)我國平地原住民縣議員選舉制度規定於《公職人員選舉罷免法》、《地方制度法》及《地方立法機關組織準則》等處：

依《公職人員選舉罷免法》第36條第1項第1款規定：「地方公職人員選舉，其選舉區依下列規定：……縣（市）議員……原住民區民代表選舉，以其行政區域為選舉區，並得在其行政區域內劃分選舉區；其由原住民選出者，以其行政區域內之原住民為選舉區，並得按平地原住民、山地原住民或在其

行政區域內劃分選舉區。」同法第37條規定：「第1項、……縣（市）議員選舉區，由中央選舉委員會劃分。第2項、前項選舉區，應斟酌行政區域、人口分布、地理環境、交通狀況、歷史淵源及應選出名額劃分之。」同法第37條之1規定：「第2項、原住民區以改制前之區或鄉為其行政區域……。」

次依《地方制度法》第33條第2項第2款第2目規定：「原住民議員名額：有平地原住民人口在1,500人以上者，應有平地原住民選出之議員名額；有山地原住民人口在1,500人以上或有山地鄉者，應有山地原住民選出之議員名額。無山地鄉之縣（市）山地原住民、平地原住民人口數均未達1,500人以上者，且原住民人口數在2,000人以上者，應有原住民選出之議員名額。」

又依《地方立法機關組織準則》（115年6月12日修正）第6條：「……（第2項）縣（市）有平地原住民人口在1,500人以上者，應有平地原住民選出之縣（市）議員1人；超過1萬人者，每增加1萬人增1人。……。（第6項）……縣（市）選出之山地原住民、平地原住民議員名額在3人以上者，應有任一性別當選名額1人；超過3人者，每增加3人增1人。（第7項）……115年6月12日修正發布之前項規定，自119年12月25日就職之縣（市）議員適用之。」

（二）目前選舉區劃分長期未蒐集調查資料探求現況，特定地區易被制度性排除：

- 1、據花蓮縣選委會93年間會議討論選舉區劃分資料，部分委員認為依常理議員之服務應屬全縣轄區，不因戶籍地而服務差異化；另有委員則認為實務上議員服務均以自己選舉區為主，跨鄉鎮選舉

區服務畢竟少數等不同看法，後經決議花蓮縣選舉區劃分均不予調整變更，益徵選舉區調整不易：

花蓮縣選委會93年間開會討論第16屆議員選舉關於調整該縣吉安鄉選舉區之意見時，各委員意見不一。該次會議在未長期進行全面調查下，對有委員提出鄉鎮選出議員少，會造成該區選民服務不佳或建設經費不足之說一節，認為「未必成立」之意見，顯與事實不符，不夠客觀（參見表2、表3）。又未送請上級機關參採加權比重劃分選舉區之意見，導致花蓮縣選委會討論各地方之選舉區劃分過程，雖可表達意見，但具體作為卻長期未透過科學方法調查以彈性改善民意落差，會中相關意見，易因缺乏建設提案等科學證據而受會議發言者所左右。（參見表2、93年10月間花蓮縣選委會第200次會議紀錄摘略）

表2、93年10月間花蓮縣選委會第200次會議紀錄摘略：

林00委員	陳00委員	詹00委員：	決議
本次調整選舉區劃分一案，其目的是在解決民意代表的意見或者民眾問題，其劃分依據若僅考慮民意代表之意見，則其調整有失	依選舉區劃分應考量行政區域、人口分布、地緣關係、交通狀況、婦女名額等因素（按：臺灣省各縣市會議議員選舉區劃分準則第2條，85年6月17日修正版 ¹ ）。若以人口數為考量，則以吉安鄉人口數應可選出較多名議員，此即可增加該區地方建設經費，若以地緣關係及交通狀況為考量，照常理議員之服務	……二、實際上可以瞭解選民服務對選舉結果有相當影響，目前鄉鎮都有民意代表，各選舉區議員與鄉鎮代表關係也相當密切，即使鄉鎮選出之縣議員分配不平均，但因地方民意代表人數少，加上與議員之聯繫關係，有關爭取地方建設經費應較無疑義。 <u>若因鄉鎮選出議員少，會造成該區選民服務不佳或建設經費不足之說，未必成立。</u> 三、建議將來議	第16屆議員選舉區劃分，不予調整變更，維持第15屆縣議員選

¹ 花蓮縣選委會115年1月21日花選一字第1153150010號函，附件3，第b-104頁。

其正當性，顯屬非必要性。	應屬全縣轄區，然 <u>實務上議員服務均以自己選舉區為主，跨鄉鎮選舉區服務畢竟少數</u> ，至於為婦女選民服務更屬少見， <u>其實對民眾而言，大都希望選舉區議員名額增多，即可增加選舉區選民服務及地方建設經費……。</u>	<u>員選舉區劃分調整乙事，所考量行政區域等5項因素，能以加權方式訂定計算標準，由中央或省選舉委員會訂定一般準則，各縣市選舉委員會參照並考量地區特性，以加權比重方式作為選舉區劃分依據。</u>	舉區。
--------------	--	--	-----

資料來源：自行綜整自花蓮縣選委會資料。

2、據花蓮縣政府提供87年迄至114年（從第14屆至第20屆）第6選舉區之資料，發現大部分當選之議員均以服務自己戶籍地選舉區為主。故地方選委會委員在未長期進行全面調查與蒐集資料下，提出鄉鎮選出議員少，會造成該區選民服務不佳或建設經費不足之說為「不成立」乙情，已與現況明顯不符，本案確實存在「制度性代表失衡」現象：

查，自87年迄至114年（從第14屆至第20屆），花蓮縣第6選舉區選出之平地原住民議員，以戶籍地或豐濱鄉之提案「總平均比率」而言，向縣府建議回饋有利於其自身戶籍地之建設提案，總平均較非戶籍地之豐濱鄉為高（58.5%>41.5%）。歷屆平均參見表3。

實務上第6選舉區之議員自第14屆開始，長達27餘年間，均以服務自己戶籍地選舉區為主。據花蓮縣政府提供之資料，僅第14、16、17屆平地原住民議員會跨鄉鎮服務，較照拂豐濱鄉之建設。然自第18屆開始，第6選舉區之平地原住民議員歷屆提案加強對豐濱鄉建設案件連續大幅降低（低於50%），實屬信而可徵。

次佐以相關資料可證，臺東縣東河鄉平地原住民總人口比率長期高於長濱鄉，因無平地原住民議員代表東河鄉，導致第19、20屆之平地原住民議員總提案數，每屆均遠低於戶籍地為長濱鄉或成功鎮之縣議員為其戶籍地之建設總提案數。足顯，花蓮縣豐濱鄉與臺東縣東河鄉之現況雷同，國內部分選舉區，當選議員後，其提案明顯偏向戶籍所在地，而行政機關卻長期未精進改善相關政策與作為，漠視特定部落鄉鎮持續被排除參與公平性的民主治理。

另據本案諮詢學者黃教授指出，本案確實存在「制度性代表失衡」，及實質代表性不足現象。目前《公職人員選舉罷免法》第37條規定選舉區劃設應考量：行政區域、人口分布、地理環境、交通狀況、歷史淵源、應選名額。但並未要求檢視：長期未選出當地縣議員、特定鄉鎮持續被排除等現行平地原住民選舉區，在形式上合法，但實質代表性不足的制度性問題。另從代議民主理論而言：Edmund Burke提出的「受託代表理論（Trustee Model）」即認為：「議員代表整體公共利益，而非地方利益代理人。」由本院提供之花蓮縣第6選舉區及臺東縣第11選舉區資料顯示本案：「形式上代表全選區，實務上仍存在戶籍地偏好效應」。此為政治學相當常見現象，主管機關可以不單從選舉區劃分來解決本案，可以考慮從次區域的保障席次來思考等語。

益徵，目前制度設計失衡，不適當的選舉區劃分造成選民人口數多寡，嚴重影響代表性之現象，豐濱鄉有志參選平地原住民人士受限於制度設計，長期欠缺服務鄉里機會，更憚於參選，造

成惡性循環，偏鄉民主治理顯有欠缺。

表3、歷屆平均提案比率之情形：

單位：%

	第14屆	第15屆	第16屆	第17屆	第18屆	第19屆	第20屆	總平均
戶籍地	16.7%	80%	35%	44.4%	60.5%	58.1%	73.9%	58.5%
豐濱鄉	83.3%	20%	65%	55.6%	39.5%	41.9%	26.1%	41.5%

資料來源：自行整理自花蓮縣政府資料。

3、中選會代表到院受詢時表示（此有詢問筆錄在卷可稽）：

《地方制度法》第33條規範地方民意代表名額，應選名額席次需達到人口數的規定保障（按：名額依照《地方制度法》，劃分依照《公職人員選舉罷免法》第36、37條）。

依據《公職人員選舉罷免法》第37條第2項：立委與議員的劃分考量因素都是一樣的，「應斟酌行政區域、人口分布、地理環境、交通狀況、歷史淵源及應選出名額劃分之」，這是原則性規定。席次則是依《地方立法機關組織準則》及《地方制度法》第33條規定。選區劃分一定要依照法律規定，因為有法律保留原則適用，選區劃分實務作業是由地方縣市選委會進行公聽會檢討作業，提經該會委員會議審議後，陳報到中選會審查。但是否有到「絕對法律保留」的情形，這是可以討論的。

4、本案諮詢委員認為現行選舉區劃分主要缺陷及解決本案之方式：

- （1）國立東華大學高教授表示，以花蓮縣第6選舉區為例，選舉區過於狹長，交通與服務成本過高，偏遠海岸部落容易被邊緣化：

花蓮縣第6選舉區從壽豐鄉延伸至豐濱鄉、光復鄉，涵蓋縱谷與海岸兩種完全不同的地理

、交通和產業環境。候選人通常會優先經營人口密集、交通方便、票源較集中的地區，偏遠海岸部落容易被邊緣化。

- (2) 高教授又指出，現行制度未能充分反映部落及生活共同體，易形成對特定部落族群特別保障：

現行選舉區劃分主要依鄉鎮行政界線與人口計算，但平地原住民族政治代表還涉及：部落分布、傳統領域、語言文化、交通生活圈、政策需求、歷史與族群淵源。例如豐濱鄉海岸阿美族部落的漁業、海岸土地、傳統領域及交通問題，與壽豐鄉、鳳林鎮的都市化或農業議題並不完全相同。

臺東縣東河鄉跟花蓮縣豐濱鄉同樣面臨遲遲無法產生當地平地原住民議員的問題，而花蓮縣、臺東縣內，甚多小族群部落不可能產生縣議員，例如臺東卑南族、臺東魯凱族，因為位於阿美族選舉區，導致強勢的部落族群政治參與機會越強，小的部落族群獲選機會就越少。現行選舉區劃分通常以完整鄉鎮作為基本單位，對於豐濱鄉這類人口較少地區而言，制度面上未能充分反映部落及生活共同體現況。

- (3) 紀理事長建議：

〈1〉修正《地方制度法》第33條第2項第2款第2目，加入「但書」，即可解決本案爭點，參見表4：

表4、本案紀理事長提出解決方式

現行條文	建議修正
原住民議員名額： 有平地原住民人口在1,500人	原住民議員名額： 有平地原住民人口在1,500人以上

以上者，應有平地原住民選出之議員名額；有山地原住民人口在1,500人以上或有山地鄉者，應有山地原住民選出之議員名額。無山地鄉之縣（市）山地原住民、平地原住民人口數均未達1,500人以上者，且原住民人口數在2,000人以上者，應有原住民選出之議員名額。	者，應有平地原住民選出之議員名額。<u>「但平地原住民鄉人口已達1,500人者，應有該鄉選出之縣議員名額」</u>；有山地原住民人口在1,500人以上或有山地鄉者，應有山地原住民選出之議員名額。無山地鄉之縣（市）山地原住民、平地原住民人口數均未達1,500人以上者，且原住民人口數在2,000人以上者，應有原住民選出之議員名額。
--	---

資料來源：本院諮詢委員紀理事長俊臣提供書面資料到院內容。

〈2〉我國對原住民的縣議員名額架構是將山地原住民與平地原住民分開。目前《地方立法機關組織準則》在115年修正，本案可參考納入調整。依據《地方制度法》第33條第2項第2款第2目前段：「有平地原住民人口在1,500人以上者，應有平地原住民選出之議員名額。」這是原則，且以縣為單位，建議可以加入一個但書，「但平地原住民鄉人口已達1,500人者，應有該鄉選出之縣議員名額」，以完善對平地原住民參政權的保障。

（三）綜上，選舉區劃分目的，在使每一個選民的影響力，不致差距過大，並且使不同職業、身分或族群，都能透過適當劃分選舉區，而得到適當的代表。但以豐濱鄉為例，長期未有來自該鄉平地原住民議員代表，第6選舉區之平地原住民議員長達27餘年間，均以服務自己戶籍地選舉區為主，致使豐濱鄉之建設相對落後。而豐濱鄉有參選平地原住民人士屢受制度設計之限制，長期欠缺服務鄉里之機會，更因而憚於參選，造成惡性循環，此種特定部落鄉鎮持續被排除參與公平性的民主治理，顯無法合理反映

民意代表性，難謂現有選舉制度未限制平地原住民族之有效參政權。是以，為深化憲法保障平地原住民族參政權與縣議員席次之完整性與代表性，當前內政部及中選會對地方民主治理與偏鄉治理失衡現象，尚有檢討改善之空間。

參、處理辦法：

- 一、調查意見一、二，函請內政部、中央選舉委員會檢討改進見復。
- 二、調查報告之案由、調查意見及處理辦法（不含附錄）於個資隱匿後，上網公布。

調查委員：浦忠成