

# 族群政策——建構多元族群的民族國家\*

施正鋒

東華大學民族發展暨社會工作學系教授

## 前言

台灣是一個墾殖社會 (setters' society)，不是移民國家 (immigrant country)，這樣的區別，主要在承認「原住民族」(indigenous peoples) 在台灣的历史地位，而非只是一波又一波移民之中較早／最早來的而已，也就是說，當原住民被一般化的情況下，實質上是要被虛無化，進而否定其特有的原住民權利 (indigenous rights)。客家人、以及鶴佬人 (福佬人／閩南人) 是自願前來的墾殖者後裔，在主觀上大致已經將台灣當作是故鄉、或是母國，因此，應該可以稱呼為本土人士 (natives)。長期被國民黨帶來的中華民國體制羈絆的所謂「外省人」，由入境問俗到落籍土斷，有較為曲折的心路歷程；由於歷史上的結構因素使然，是否願意／可以稱為少數族群 (ethnic minority)，在主、客觀上仍有分歧的看法。一般所謂的「外籍配偶」，可以算是「婚姻移民」(marriage migrant)，通常是急欲加入這個社會；由於來自不同國家，彼此之間是否已經凝聚出某種程度的族群意識，仍有待觀察，不過，從人權、或是福利的角度來看，至少已經不是單純的內政部人口普查類別，而是我們作為一個民主國家，必須重視的公共政策議題。另外，原本被視為銷聲匿跡的平埔族，近年來逐漸發聲，特別是在國民黨政權捲土重來以後，與主事的行政院原住民族委員會有相當的齟齬。

一般而言，族群競爭的場域不外政治權力、經濟資源、以及文化認同的分配／確認。以客家人而言，最關心的就是文化的保存、以及語言的復育，因為語言文化攸關客家族群的集體認同，不像原住民族還有法律上的認定來保障。原住民族運動的三大訴求是正名、自治、以及還我土地，背後涉及原住民的定位、以及隨著原住民身分而來的權利，包括自決權、文化權、財產權、以及補償權，不過整體來看，最迫切的還是如何提升其社會、經濟地位。外省族群則不論是在在政治、經濟、還是文化上的上的分配，似乎都有相當程度的焦慮。至於新近前來的移民，由於國家來源多元，尚未見到有明顯的集體動員，不過，在社會期待儘快同化的情況下，至少其文化特色是不被呈現的。至於隱然現身的平埔族，則要求政府恢復在戰後被剝奪的原住民族身分。

根據『中華民國憲法』的文本，原本只有「邊疆民族」的文字，也就是指漢人以外的「少數民族」(national minority)。同樣地，憲法中並沒有提到「族群」(ethnic group) 的概念，只在總綱提到「各民族一律平等」(第 5 條)，有近似的概念，大致上是將漢、滿、蒙、回、藏等等視為民族。此外，在有關人民權利義

---

\* 新台灣國策智庫「台灣國家遠景——我們的主張」，台北，2011/5/21。

務的第二章，有「不分男女、宗教、種族、階級、黨派，在法律上一律平等」的用詞（第 7 條），不過，究竟所謂總族指涉的內涵；如果是漢人與其他「民族」的差別，就沒有必要另外用混淆不清的「種族」。

憲法中既然沒有提到族群，就不會有少數族群的概念。也因此，對於我們當前所約定俗成的四大族群的分法，憲法裡頭的基本概念就顯得不足。同樣地，憲法原來並沒有原住民的概念；不過，邊疆民族的身分似乎被隱含著包含原住民。在過去幾百年來，原住民是漢人眼中他者化的「番」，包括清治時代的「生番」／熟番、以及日治時代的「高砂族／平埔族」；戰後，國民黨政府改稱為「山地同胞」，民間則稱為「山地人」。

## 壹、核心價值——由多元文化主義、共和主義、到憲政主義

就一個多元族群國家而言，族群之間的利益原本就很難一致，再加上菁英往往無力抗拒操弄的誘惑，特別是在選舉之際，族群衝突的管理治絲而棼。不過，即使在假設能控制政治運作的情況下，最大的障礙在於政治理念／政治哲學的支持不足，再加上對於關鍵性概念的認識錯誤，論述上自然左支右絀。在冷戰時代，政治哲學家囿於美蘇之間的意識形態之爭，習慣將族群現象視為不方便的歷史遺跡，因而因循坐等其逐漸消逝；此時，簡化的左、右二分法，也就是宣示平等的社會主義、強調自由的資本主義、或是標榜中道的福利國家藥方，並未正視蟄伏的族群張力。

在冷戰結束以後，長久被壓抑的族群競爭紛紛浮現。面對族群、國家、以及民族（nation）之間的糾葛，到目前為止，政治哲學家所提出來的對策有「憲政主義」（constitutionalism）、「多元文化主義」（multiculturalism）、以及「共和主義」（republicanism）。這些建議雖然嘗試去面對多元族群的現實，在理論的鋪陳上卻難免有敝帚自珍的嫌疑，也就是認為彼此無法相容，因而只能收到頭痛醫頭、腳痛醫腳之效；事實上，這些政治哲學的流派雖然分屬不同的軸線，卻只是從不同的面向來考察相關的現象，因此是有可能加以合成。具體而言，傳統的民族主義（nationalism）是在連結民族與國家，多元文化主義在調適族群與民族，而共和主義、以及憲政主義則在定位族群（包含族群的個別成員、以及族群集體）與國家的關係。

我們甚至於認為，如果認同政治的整合是我們當前最迫切的議題的話，應該是以民族主義為綱舉目張的軸心，再搭配其他三種規範來分項思考解決之道。也就是說，除了傳統的憲政主義是以憲法來保障人民的自由／權利不被國家／政府壓制以外，還必須強調如何將多元文化主義的精神具體反映在憲法裡頭，也就是承認彼此在認同上的差異，更重要的是，我們還要揭櫫共和主義，也就是在制定新憲的過程，作為公民的每一個人，應該有義務參與新憲法的制定，才能避免民主淪為投票主義、或是讓少數族群擔憂多數暴力。

## 一、民族主義

民族主義是一種信念，認為真正具有正當性的國家必須是一種「民族國家」(nation-state)，也就是說，民族與國家要結合為一體，而且，國家是因為民族而存在的；此時，人民既不是臣民(subject)、也不是單純的老百姓(mass)，而是由公民(citizen)所結合而成的民族。因此，作為一個「想像的共同體」(imagined community)，民族是用來整合國家內部多元認同的一種政治建構。

然而，不管是在政治學界、政治人物／媒體、還是一般人的思維中，民族這個概念卻被當作是一種以血緣作為結合基礎原生有機體來看待，因而跳不出中國傳統的純種漢民族(漢人／華人)的羈絆，不管是面對原住民(平埔族)、或是大和民族。在前總統李登輝提出「兩國論」以後，蘇起提出「一個民族、兩個國家」的論調，也就是血濃於水的所謂「德國模式」，在政治學上的詮釋，就是台灣海峽兩岸的「中國人」都屬於「中華民族」，希望未來生活在同一個國度之下。其實，在民進黨執政時期，連陳水扁總統都不加思索而認為台灣是「華人國家」，大抵還是接受台灣與中國是「同文同種」的說法。

戰後，為了區隔追隨國民黨來台的外省人(內地人)，流亡日本的廖文毅為了打破「台灣人是純種漢人」的迷思，倡言台灣人是漢人移民、原住民、以及荷西殖民者的混血後裔，卻依然擺脫不了原生式民族的想像。近年來，有人以生物學上的客觀證據，指出非原住民系的「本省人」(包括鶴佬人、客家人)具有相當的百越血統，大體符合民間口傳的「有唐山公、無唐山母」記憶，也就是平埔族後裔的說法。最嚴重的是，這種原本是要與中國人做區隔的「血緣／混血決定認同論」，本身就是一把雙刃刀，也就是對於戰後前來的外省族群而言，即使是來自閩粵者(福建人、外省客)，根本沒有歷史機會與平埔族通婚，是否就比較沒有資格當台灣人的成員？

「混血論」的出發點不外是想要證明「台灣人不是中國人」，然而，相同的血緣／文化原本就可以變成不同的民族，也就是當他們彼此不想生活在同一個國家之下；譬如當年在美洲十三個民地的安格魯·薩克森墾殖者，當他們決定另外成立一個不受英國宰制的國家那一刻，就是告訴自己「美國人不是英國人」，此時，美國民族就已經開始昇華。由此可見，我們應該捫心自問的是「台灣人是不是有決心不當中國人？」、而非問別人「台灣人是不是中國人？」

國人對於民族／民族主義的裹足不前，多少於源自對於黨國教育中的「三民主義」的嫌惡；其實，對於中國人的國父孫中山所要形塑的「中華民族」，只要不是帝國主義式的、要將台灣納入其版圖，我們自然是樂觀其成。然而，萌芽中的「台灣民族」，就是要追求有別於中國的台灣國／台灣共和國，我們絕對有權利掌握自己的命運，並無任何擴張性的企圖心，沒有必要因為他人的污名化、或是以文害義，排拒以民族主義／政治民族整合內部所有「台灣之子」(native sons)的機會。

總之，民族國家的建立(state-making)是可欲的目標，問題在如何塑造民族(nation formation)的方式是否壓制到少數族群／原住民族的認同。在我們想

像中的台灣認同，除了有我們的客家、鶴佬、外省、以及原住民（包含平埔族）四大族群以外，還有來自中國、日本、美國、以及東南亞的文化成分。

## 二、多元文化主義

多元文化主義強調的是對於文化差異的尊重、相互承認彼此的文化認同，也就是將「認同政治／差異的政治」（identity politics/politics of difference）當作論述的中心。對於多元族群所展現的多元文化現象，過去的做法是採取軟硬兼施的同化政策（譬如美國的「大熔爐」、或是過去的「國語政策」），特別是在傳統的自由主義思維中，強調的是一般化的個人權，頂多只願意接受反歧視式的包容，也就是少數族群的文化特色最好是限定在私人領域、或是有限的公共領域，譬如傳統週所舉辦的嘉年華會。在如此以小伺大的支配關係下，即使社會在表面上能呈現著和諧共存的表象，卻掩飾不了少數／被支配族群在心理底層的失落。

認同政治的特色有三：（一）每個人都有多重認同，彼此之間有可能重疊、也有可能相互經爭；（二）認同之間往往有優先次序，因此，必須不斷地經過詮釋、以及承認；（三）除了拒絕被他人硬加的（imposed）認同外，自我定還要透過與他者進行討論、以及協商。因此，光是具有公民的身分還是不夠的，在多元文化主義的精神下，所謂的相互尊重、相互承認，也就是以承認來表達對於對方的尊重，具體而言，就是由國家出面保障少數族群的權利（minority rights），特別是透過公共領域的制度設計，來表達公平的承認、或是公平的整合條件，以防止支配性的族群採取族群式民族主義（ethnic nationalism），將其自我族群的認同提升為民族認同、同時將其他人的認同貶為族群／地域性認同，也就是在進行國家的民族化（nationalized state）過程中，有以無意將國家變成族群化的國家（ethnicized state），如此的排他性塑造民族的方式，是當前族群衝突的根源。

關心國家整合的人難免擔憂，對於族群差異的承認，是否會造成國家整合的障礙？事實不然，對於少數族群來說，不承認（non-recognition）代表的就是排除在外（exclusion），社會分歧並不會因此降低；相對地，對於族群認同的確認，反倒是有助於民族認同的凝聚，也就是說，唯有「同中存異」、才有可能「異中求同」。我們在這裡可以看到，多元文化主義與民族主義其實是可以相容的，不必為了要塑造民族而犧牲族群認同。我們甚至可以說，透過相互的對話，傾聽對方為何會堅持其認同被承認，除了可以避免誤導、或是刻板印象，即使彼此不一定能達成共識，但至少可以讓對方感到窩心，這種相互歸屬的心靈悸動，就是向台灣民族形成跨出的第一步。

在認同的場域裡頭，我們可以想見的最大的困擾，將是出現相互競爭的民族認同之際，也就是族群之間對於國家的定位南轅北轍，譬如北愛爾蘭人的新教徒主張留在英國、而天主教徒贊成與愛爾蘭共和國統一，或是台灣的例子，有人追求台灣獨立建國、也有人想要與中國統一，這時，根據多元文化主義，又將如何安排？首先，站在言論自由的角度，多重的民族認同應該被允許呈現；再來，我們可以退出國家（允許北愛獨立）、重劃國界（北愛與英國、或是與愛爾蘭統

一)、或是以制度培養共同的認同，譬如採取地域式、或是文化式的自治。

中國認同與台灣認同有可能相容嗎？如果中國認同是民族認同、而台灣認同則是地方認同，那麼，彼此就是上下位階的關係，也就是在國家定位上，台灣要被矮化為地方政府／特別行政區，也就是接受「一國兩制」的公式而「香港化」，大部分的台灣住民應該不會接受。相對地，如果台灣認同是民族認同、而中國認同是族群認同，這時，中國除了代表政治上的中華人民共和國以外，也有血緣、以及歷史／文化上的意義，也就是說，中國認同是台灣多元認同的一部份，特別是外省族群記憶猶新的部分，自然要被尊重，就好像李登輝一輩無法割捨日本認同、或是年輕一代離不開美國好萊塢／迪斯奈／麥當勞文化一般。

如果中國認同與台灣認同都是民族認同呢？也就是接受雙重效忠的可能性如何？其實，近年來，國人取得雙重國籍者日盛，而且在全球化的發展之下，「離散」(diasporas) 的情況日益普遍，也就是居於異鄉、卻關心家鄉的安危。如果我們願意接納海外鮭魚返鄉，甚至於企業界主張引入對岸的高科技人才，卻擔憂「中國離散者」(居住台灣、關心中國)、甚至於「大陸新娘」，原因何在？最大的隱憂是中國對台灣的敵視，民族認同影響國家安全的確保；如果將來兩者的關係正常化，有如台美、或是美加之間一般水乳交融，那就另當別論。

### 三、共和主義／憲政主義

在政治學界的討論裡頭，憲政主義與共和主義往往被同時提及，也就是自由、以及民主兩項理念。近年來重返政治哲學的共和主義，強調被統治者的同意，也就是「主權在民」的原則，用一般人的用語，就是民主政治、或是民治。比較特別的是公民權 (citizenship) 概念的引入，也就是除了傳統自由主義所要求的消極公民資格、權利 (自由／政治／福利)、以及義務以外，共和主義更主張公民必須積極參與政治，以決定國家未來的走向；這種公民權稱為「共和國公民權」(republican citizenship)，而這種民主制度就是「審議式民主」(deliberative democracy)。

問題是，在民族國家的脈絡下，除了因為住民的身分而取得公民資格以外，又如何與民族成員的資格相互契合呢？根據著名的法國哲學家 Ernest Renan，民族是所謂的「每天公投」(daily plebiscite)，然而，除了歸化者以外，絕大多數人的公民／國民的身分是由出生 (屬人／屬地) 而自動取得，並無刻骨銘心之處。加拿大政治學者 Joseph Carens 認為必須進一步將認同議題與公民權結合，也就是在尋求與民族認同定位之際，同時確認自己的認同。具體而言，就是透過公共對話、爭辯、說服、了解、以及協商，一方面作相互承認的努力，一方面取得公民身分，另一方面又培養民族認同；加拿大政治哲學家 James Tully 甚至於提出更高的公民標準，也就是「隨時願意捍衛其他成員的權利、並且促進共同體的共同利益」。

先前所提的雙重民族認同，在這裡又以雙重公民權／國籍的形式出現，共和主義又如何看待？英國哲學家 David Miller 主張，公民權必須是有界線的，不能

四海一家，也就是說，除了權利以外、還牽涉到如何履行義務；如果門戶大開，成員的互信、互賴程度勢必下降，也就無法履行相互負責的義務，不能援引基本人權作為卸責的藉口。美國學者 John Fonte 甚至於認為，如果公民的政治效忠可以自由轉移，即使彼此不相衝突，卻跨越國家憲政架構的規範，彷彿是一群具有特權的貴族。藝人張惠妹對於中國的交心，反映的不外就是「商人無祖國」的反公民權態度，也就是要享盡公民的權利、卻不願意對於同胞負責，那麼，所謂的「我對於這片土地的愛、我生在這、全家都在這、怎麼可能對這塊土地沒有愛？」豈是一句「沒能耐參與大人的世界」所能交代？

如果說共和主義所關心的是民主參與的原則／程序，憲政主義觀照的則是實質的制度設計、以及理念的實踐，尤其是多元文化主義所揭櫫對於少數族群權利的保障。在這裡，政治制度（憲政體制、政黨體系、以及選舉制度）的設計不只涉及少數族群的有效政治參與，更顯現支配族群分享權力的意願。

## 貳、現況剖析

在這裡，我們先將探討原住民的權利如何在憲法中加以落實，緊接著是剖析我們走出客家人與鶴佬人的歷史糾葛，再來是嘗試由認同的角度來了解外省人族群，最後才稍加說明我們對於新近移民的看法。

### 一、台灣新憲中的原住民族專章

就墾殖國家尋求與原住民族重新定位的方式來看，大致有宣示（美國）、簽定條約（紐西蘭）、入憲（加拿大）、以及判決（澳洲）等四種途徑，再透過政治運作，最後以立法的方式來落實。以憲法來確認原住民族的集體權／民族權，以加拿大的『1982 憲政法案』（*Constitution Act, 1982*）最為明確：

The existing aboriginal and treaty rights of the Aboriginal peoples of Canada are hereby recognized and affirmed.

拉丁美洲國家在 1980 年代末期以來的民主化，已經有 11 個國家以憲法條文來表達對於原住民族權利的保障，包括阿根廷（1994）、玻利維亞（1994）、巴西（1988）、哥倫比亞（1991）、厄瓜多爾（1998）、瓜地馬拉（1985）、墨西哥（1992）、尼加拉瓜（1987）、巴拿馬（1994）、巴拉圭（1992）、祕魯（1993）、以及委內瑞拉（1999）等國。在北歐的芬蘭（1999）、挪威（1995）、以及瑞典（1998）三國，也在憲法中保障沙米人（Sami）的權利。另外，紐西蘭、以及澳洲在近年來積極推動新憲，也認真考慮如何將原權入憲，特別是在澳洲，他們把原權入憲當作是與原住民進行歷史和解的關鍵。

就象徵意義而言，原權入憲代表著國家與原住民要重新建立關係的決心，這也是一種契約書，表示過去被不請自來的外來政權吸納的原住民，從此要共同建構這個民族國家；再來，在憲法中承認原住民權利，也是一種最終的保障，以免

非原住民社會以人數上的優勢來主導立法，通過不利原住民的法案；當然，這也同時表達政府未來如何施政的願景，以提高原住民族的整體地位；最後，光是對於這個議題的討論，也可以提高百姓對於原權的關心、並且促進原住民與非原住民菁英之間的對話，培養彼此的共同體的感覺。

大體而言，憲法中的原住民條款可以包含三種：前言、反歧視、以及權利。如果是在憲法前言提到原住民，通常是在作歷史定位的努力，特別是作為原住民族的意義，也就是說，他們是在墾殖者還沒有前來之前，就已經居住在這裡很久了（至少是往前超越文字的記載），而非以顧名思義／望文生義的方式，解釋為「最原先的住民」（first、original habitants）的意思；換句話說，這並不涉及考古學家所關心的研究課題，究竟在石器時代的史前住民是否現在原住民的祖先，因此，「原住民族／原住民」是絕對的概念、是獨一無二的，而非想當然爾的相對概念。

就相關原住民族的反歧視條款而言，大致是與其他少數族群作一般性的規範。至於原住民族權利的內容，除了上述的認同權，還包含自決權、文化權、財產權／土地權、以及補償權等等。除了實質的憲法內容，原住民與政府進行協商的架構／程序，也並須事先作規範，譬如說，究竟要採多數決、還是少數否決式的共識決。另外，原住民內部必須先作起碼的整合，譬如談判代表的代表性（representation）、或是授權（mandate）。

在歷來的民間憲法草案當中，許世楷的『台灣共和國憲法草案』在前言特別描述到「我們的馬來坡里尼西亞語系祖先，過去在台灣的原野自由、和平地生活著」；黃昭堂的『台灣共和國憲法草案』建議在內閣中設置「原住民部」；人民制憲會議的『台灣憲法草案』、以及第二次台灣人民制憲會議『台灣共和國憲法草案』，都設有「原住民族專章」，前總統陳水扁大概是根據原運人士的一貫主張，因而有『原住民族與台灣政府新的夥伴關係』（1999/9/10）、以及『原住民族與台灣政府新的夥伴關係再肯認協定』（2002/10/19）等承諾。

如果我們嘗試著去了解世界原住民運動在過去 30 年來、或是台灣原住民運動在過去 20 年來的努力，就不會發生近日對於原住民身分的去脈絡化詮釋。即使第三次憲法增修條文（1994）以「原住民」取代充滿負面聯想的「山胞」字眼，已經有十年，不要說政治人物對於這個國際通用的名詞有所疑慮，連學者也是眾說紛紜，更不用說一般老百姓。由此可見，我們目前所作的努力，只是在從事理論上的思考，還有待原住民與非原住民之間進行論述上的交換、尋求妥協之道，特別是非原住民學者專家，如此一來，才有辦法與政治人物進行溝通，並且使用一般人能了解的語言來說明，說服老百姓來參加討論，終究，學術、政治、以及庶民／媒體之間才有真正的對話。

## 二、客家的本土認同與所謂的「福佬沙文主義」

由於歷史上的偶然，也就是清將施琅對於「惠、潮之民」的偏見及歧視，造成客家人大規模渡台落於鶴佬人之後。直到日本前來殖民統治之前，滿清政府於

邊疆「蠻荒之地」的國家洞穿能力不足，在客家與鶴佬之間難免因為開墾競爭而有齟齬、甚至於彼此兵戎相見，也就是歷史上的「分類械鬥」，統治者藉機採取以夷制夷的政策，台灣客家族群的集體意識因此開始凝聚。不過，當義民爺的祭祀逐漸與三山國王信仰並駕齊驅之際，代表的就是保鄉衛土的客家人，無形中已經開始在從事土著化 (naturalization) 的努力。從太平洋戰爭到二二八事件，外來政權的統治讓客家人與鶴佬人、以及原住民開始強烈體會到休戚相關的共同命運感，不過，由於戰後避秦來台的國民政府進行政治分化，客、鶴兩族之間即使有相當的通婚，彼此的關係卻一直未臻和諧。

在過去十年來的民主轉型過程中，由於一些人傾向於將民主庸俗地矮化為投票主義，再加上本土化 (indigenization) 的論述稍嫌跳躍，不免讓客家族群菁英萌生疏離之意，以為這就是要進行「鶴佬化」，譬如客籍的許信良批評「本土論述是台灣歷史發展上，一個最多餘、最沒有意義的論述」，他甚至於認為本土化是少數人追求的「族群民族主義」。我們因此可以這樣說，對於台灣的客家族群而言，衝擊其集體認同的「重要他者」(significant other) 就是福佬人／鶴佬人。

長期以來，作為少數族群的客家人，不僅是在政治場域的參與客客氣氣、小心翼翼，在公共領域的再現幾乎也是被當作是隱形人看待。一直要到 1980 年代中期，隨著國民黨威權體制的自由化，民間的社會運動一一崛起，客家運動才打破百年孤寂式的緘默，以跨越政黨的「還我母語」運動來表達對於族群文化凋零的痛心、以及對中華民國的「獨尊國語」政策的抗議。此時此刻，客家菁英除了強烈揭露出認同被威脅的焦慮，也反映出客家人對於鶴佬族群文化所感受到的無形壓力，窺諸彰雲嘉南福佬客的涵化，更可印證客家族群的集體認同失落感，尤其是在離開原鄉（桃竹苗、六堆）者。客家人除了間接表達對於所謂「自然同化」的反對，也委婉地抱怨區域發展不均衡的無奈當中，又夾雜著幾分未能在政治上平起平坐的憤懣，其實是充分顯示著不應該被現代國家排除的期待。

回顧在民主過渡的過程裡，非但族群間的差異未見消逝，原本的齟齬更是隨著選舉的自由化而持續擴大；特別是透過政黨的全國性動員，由省市長 (1994)、到總統 (1996) 選舉，政治人物從此必須正視客家議題所代表的意義何在，而非延續過去的恩寵式收編，客家族群開始扮演關鍵少數的角色。行政院客家委員會之所以能快速成立，顯現的就是政治菁英超越黨派藩籬的初步共識。

坦承而言，大多數鶴佬族群對於客家人的心境大體欠缺同理心 (empathy)，因此，大而化之的做法難免被解釋為視若無睹、甚至於是不屑一顧；特別是在 1996、2000 年的總統選舉，由於民進黨內部的初選稍有瑕疵，讓有心人士得以推波助瀾，進而影響大選的客家選票流向。其實，就是因為民進黨在桃、竹、苗的得票率有待加強，才有大幅成長的空間；前民進黨秘書長吳乃仁一度說出近乎棄守的說法，代表的是少數急功近利者的怠惰心態。在 2004、2008 年的總統大選，桃、竹、苗的客家選票都有明顯擴張，證明客家人是理性而務實的選民，絕非特定政黨的囚犯式支持者。

回想在 1994 年舉行的「第二次人民制憲會議」中，與會代表除了支持概括

性的多元文化原則、以及多語政策外，客家族群更積極提出建言，要求在國民義務教育中除了要有母語教學外，每個小學生至少要再學習一種其他族群的語言；這些精神終於在隨後通過的『台灣共和國憲法草案』中，以條文的方式獲得確認（第 102 條）。回想當時的激烈辯論，議者則擔心族群差異的承認／突顯恐會激化原本就有張力的族群關係，更不用說在憲法中加以制度化。然而，站在弱勢族群的立場，任何淡化差異的努力，很難不被解釋會淪為邊陲化。傳統的「只有台灣人」、或是「只有中國人」的論述，儘管有內部整合的殷切期待，然而，在個別族群的認同尚未獲得確認之前，難免讓客家族群有被迫選擇靠邊站的認知，甚至於有放棄其自我認同的詮釋，特別是本土化論述的說明不夠細膩，也就會讓一些客家菁英以為，這是要建構一種以鶴佬人為中心的台灣認同，也就是以本土化包裝鶴佬化。

客家菁英大致同意其族群認同建立在使用客語的能力，不容諱言，也就是質疑「不會說客家話的人還算是客家人嗎？」然而，在當前語言教育、以及媒體管道未能有立足點平等之前，若堅持以語言作為客家認同的唯一標誌，面對強勢語言的融合暗示、及商業利潤的考量，客家人口勢將逐漸萎縮。我們是否可以接受更開放的族群認定方式，譬如說，以主觀認同與否來承認其個人的族群歸屬，而非硬性要以「客觀的標準」來辨識？

我們以為，為了要確保客家的集體認同，除了文物保存、文化發揚、以及語言推廣以外，現代的客家人認同是建立在彼此共同的記憶、或是經驗。因此，客族歷史的重建刻不容緩，特別是先人飄洋過海、披荊斬棘的史詩。更重要的是，這些是所有台灣人的集體資產，而非客家人自己的家內事。政府應該讓客家人有選擇自我認同的機會。或許所謂的外省族群，不願讓過去的籍貫措施帶來歧視，客家人卻有族群人口萎縮的擔憂，因此，在人口普查中，政府應該可以藉此確認客家族群的人口數，至少適當地讓客家文教支出符合人口比例。

站在族群政治角度來看，客家族群的短期目標是尋求客家認同的自我確認，中程的目標則在於追求社會結構的公平性，長期目標則在於建構和諧的族群關係。就族群結構而言，客家人一向具有樞紐的地位。首先，客家人在戰前被「福佬化」的不少，同時，戰後與外省人通婚的也相當多，應該可以積極扮演本省、外省之間扮演互動的觸媒、或是和解的橋樑。此外，客家族群或許因為語言上的天份、或是文風較盛，因此在主流媒體的影響力遠勝於鶴佬人，除了擔任族群的喉舌，或可振衰起蔽，領導台灣族群關係的合理安排。

長期而言，若要追求真正的族群和諧，還要端賴「多元文化」的精神如何實踐，也就是不管相對人數的多寡、或是政經力量的強弱，每個族群的存在都是至高無上的、每個族群的特色都是獨一無二的，而且，都要獲得國家的平等待遇、以及保障。光是口頭上的尊重於事無補，至少也要有制度上的誘因來落實。和諧的族群關係必須建立在健康的互動過程。我們企盼在不久的將來，大家在義務教育中有學習客家語言、歷史、及文化的機會，也就是說，除了消極地將所有語言提升為官方語言外，更要積極地從小要求每個人學習至少一種其他族群的母語。

### 三、嘗試了解「外省族群」的族群認同與國家認同

外省族群是在戰後隨著國民黨來台，可以說是非志願性的政治難民，也因此，對於故土中國有較強烈的戀眷；相較之下，早先來的鶴佬、或是客家族群，大多是自願前來的經濟性移民。眾所週知，在過去十年來，族群認同與民族認同有相當程度的聚合，進而左右著對國家走向的定位。具體而言，本省人會傾向於自認為是台灣人，並且對政治、或經濟上的統合採取較保留的立場；相對的，外省人對於中國人的認同比較可以不加思索地接受，對於中國比較有感情上的眷念、甚至於接受某種形式的政治結合。

戰後，中華民國的中央政府幾乎全數遷台，外省族群多被安置軍公教，以致公家部門的人事安排未盡與族群人口成比例；蔣經國晚年體認到反攻無望，開始選擇拔擢本省菁英，以宣洩族群隱忍已久的不滿。在李登輝總統任內，菁英甄補方式日漸合理；不過，少數過去居優勢的外省菁英有時移事異之嘆，危機感頓萌，乃人之常情。為避免任何外省族群有「無立足之地」的認知，外省族群的認同應該受到相當的尊重、就業機會應該受到起碼的保障，進而在求政治權力、以及經濟資源分配的公平。

隨著民主化的過程，原本族群間的政治支配關係逐漸獲得調整，政權也大致可以在總統直選後取得正當性，只不過，台灣與中國的定位仍懸而未決；雖然對於住在台灣的所有人來說，安全的最大威脅來自中華人民共和國，這應該是最基本的共識，然而，台灣住民的民族認同也有待自我釐清。追根究底，台灣與中國之間似有若無的緊張狀態，除了有外省人在國共鬥爭中家園被毀、親人被清算鬥爭的誓不兩立仇恨外，也有在冷戰時期與美國作被動式結盟而養成的黑白分明反共思想，更有在建構現代化民主國家過程遭受打壓所產生的同仇敵愾。

在過去，國民黨政府以「中華民國」的國家認同、以及「中華民族」的民族認同來壓制族群認同，卻在實質上進行垂直式的族群分工，無形中將國家加以族群化；相對地，本土人士一方面高舉台灣民族主義式的民族／國家認同，一方面又追求當家作主式的族群公義／平等，雖然未必刻意，恐怕多少也有幾分是以國家／民族的大帽子，加上民主的多數決所提供的正當性，試圖掩飾對於族群分配的企盼。近年來，主客易位，倒是泛藍的勢力強調族群的差異／競爭，相對地，泛綠陣營則多強調只有國家認同的問題，沒有族群的衝突。表面上看來，國家認同與族群認同似乎是有上下的位階，不過在實證上，兩個的存在並非相互排斥，而且規範上，彼此的定位也有待商榷。

在一個多元族群的後殖民社會，「共同體的想像」往往會遭到質疑：「這是誰的想像共同體？」此時的任務是雙重的，也就是如何避免民族運動被扭曲為族群運動。特別是在一個由不同波移民組成的社會，在設法要釐清集體認同之間的藩籬之際，民族主義除了要對抗殖民主義／帝國主義的侵犯，還要面對如何將多重自我建構成單一民族認同的課題。

如果說「國家定位」（台灣獨立 vs. 中國統一）決定於「民族認同」（台灣人

vs. 中國人) 的話，台灣目前在尋求與中國建立妥適關係的過程中，源自內部的集體認同分歧，恐怕是比來自外部的促統壓力還治絲而棼。到底「中國是什麼？」除了代表政治中國的中華人民共和國以外，中國也有歷史、地理、血緣、以及文化上的意義。

目前的外省人在認同上的選擇是「在台灣的中國人」或「中國人在台灣」，近似於「中華民國在台灣」，似乎對於「新台灣人」有所卻步。不過，當李登輝提出「兩國論」之際，蘇起試圖以東、西德模式的「一族兩國」來加以詮釋，這是否只是情感上的牽掛而已？近年來，政府雖然廢除了傳統對於身分認同的籍貫措施，改採紀錄出生地的方式，希冀能以土地的認同來擺脫省籍觀念在政治上的再現。如果鄉土代表的是家鄉與土地，那麼，「認識家鄉」或許是培養民族認同的方式之一；然而，到底哪裡是家鄉呢？究竟一個人出生、成長、還是現在居住的地方？如果是出生在外國的小孩，何處是家鄉？如果是老一輩的人，譬如戰前出生在日本、或是中國的人，特別是外省族群，他們又要如何來決定其家鄉？如果家鄉與國家並不趨同之際，鄉愁與民族認同又如何還區別？此時，應該是由鄉愁決定民族認同，還是由民族認同來設定家鄉的認定？其實，如果外省族群有這樣的困擾，我們著實應該加以正視，或許能經過對話來取得相互了解；畢竟，我們並不能假設這種困擾會隨時間的推移而逐漸消逝，尤其是面對在選舉過程日漸惡化的族群動員。

面對台灣內部多元族群的齟齬，陳水扁政府似乎是滿足於將台灣定位為「華人國家」(Chinese state)，同時也可以解釋為向中國的「一中原則」作善意的回應。究竟華人的涵義為何？在過去，華人(ethnic Chinese)出現於華僑(overseas Chinese)的用法，也就是指移民而僑居於他國者，譬如華裔美國人(Chinese-American)。在這裡，華人與日爾曼人(German)、或是安格魯·薩克森人(Anglo-Saxon)的用法相法，可以理解為具有共同血緣、或是文化特徵者；也就是說，用來作為族群性(ethnicity)、或是民族性(nationality)的基礎／核心，正如日爾曼人可以分布於德國、奧地利、以及瑞士，而以安格魯·薩克森人為主體的國家也有英國、美國、澳洲、紐西蘭、以及加拿大，那麼，華人也可以說有中國、台灣、以及新加坡三個國家。當我們看到陳水扁侃侃而談其先人來自中國福建漳州詔安，仍然是跳不出原生論思維的制約。

大體而言，華人代表的是中華文化、中華文明，而中國代表的是文化、歷史、血緣上的中國，也就是「文化中國」；相對地，台灣就是李登輝所謂的「新中原」。這是一種折衷式的思考，也就是視中國認同為文化認同、台灣認同為政治認同。如此的權宜性讓步，大概是台灣能接受「一個中國」的最高底線了。問題是，華人的英文用字是 Chinese，與政治中國的英文 China 幾乎有一對一的關係；即使中國不介意「華人中國」，亦即聾牙的 Chinese China，「華人台灣」(Chinese Taiwan)卻很有可能被詮釋為「中國所屬的台灣」，這樣的刻意自我模糊，難免被世人詮釋為自我矮化。

一般人會以為，國家的存在是為了要保障認同；然而，民族認同雖然會受到

外在力量所限制（壓制、或誘惑），卻絕對不是先天能決定的，必須由國家內部去辯論來求得共識，尤其是在多元族群的台灣。更進一步言，民族認同與族群認同的關係是雙向的，也就是說，民族認同也會反過來強化族群認同。譬如說，中國牌可以被援引來保衛族群的集體認同、以及談判權力分配的籌碼，卻不一定代表整個族群急欲與中國結合，甚至於主張統一的政治菁英亦然。同樣地，某些本省籍族群政治人物可以輕易地指控對方為吳三桂、施琅，特別是選舉時刻，卻不必然表示他們為台獨運動的真實信徒；在過去，這些人即使沒有社會主義或統一的思想，卻很容易被荒謬地打為「三合一」的內部敵人，現在，更容易將外省籍的政治對手戴上統派的帽子，也就是便宜行事的「反外省人」=「反國民黨」=「反中國」。

特別值得注意的是，如果外省族群認為當中國人就是其族群認同最重要的本質、不可動搖，誓言要國家保障其獨特的集體認同，即使中國沒有運用政經誘因而來推波助瀾，我們也必須審慎考察，而非一味加以譴責，畢竟，民族認同、政治立場、或是意識型態都沒有對錯，只有選擇的過程是否公平、合理、或是平和。如果我們反對過去戒嚴時期對異議思想的打壓，現在就不應該重蹈覆轍。

事實上，並非所有的台灣住民都來自中國大陸、或是對「非原住民」的故國有感情上的牽掛，因此，華人國家的定位根本是無視屬於南島人的台灣原住民族的存在。或曰台灣的人口組成以主觀上自認為是所謂的「漢人」為主，因而並無大礙；然而，由多元文化主義的價值觀來看，即使人口再多，以任何單一族群的文化來定義民族認同的作為，都是對少數族群的不尊重。如果我們現在只是為了向一個外部的強權讓步，竟然自我否定內部少數族群對於民族認同的貢獻，未來是否有可能為了獨占國家機器，進而將台灣定義為鶴佬人的國家？甚麼是合理的國家認同想像，我們以為，每個人不只可以保有其族群特色，甚至於，在不危害國家安全、以及停留在信念的層次，某種雙重的政治民族認同，應該可以認真加以考慮。

#### 四、作為婚姻移民的「外籍配偶」

我國雖無正式移民政策，不過，以婚姻方式移入的新移民已將近四十五萬，包括來自東南亞（越南、高棉、印尼）、以及中國者。跨國通婚有其社會經濟的背景，然而，我們的政治菁英卻傾向於帶著自我中心（ethnocentrism）的眼光，也就是以膚色來作優劣的排序，一方面認為本地人優於這些外籍新娘，另一方面卻又隱含自己不如白種人（女婿）。

一般而言，由於新移民的來源多元、人數較少、以及居住四散，而且缺乏政治動員的意願，通常不會有諸如自治、甚或分離的訴求；此外，由於是自願前來，通常移民也有較強的接受同化的誘因。我們以為，對於這些新加入的國民，起碼的反歧視立法是必要的，也就是說，不能因為一個人的出生地、國家來源（national origin）、外觀、或是文化特徵（語言）而限制其基本人權，包括公共領域（學校、公家機構、以及媒體）、以及日常生活（工作、商業、娛樂）。要求她們加入主流

社會是合理的，不過，卻不能因此打壓其文化特色、或是對於其母國的眷戀；在過渡時期，甚至於有必要提供其母語上的服務，特別是社會福利項目的提供；更重要的是，國家必須提供語言、教育、以及職業上的訓練，而非只是生育的工具。

站在人權的角度，應該有讓其保有其母語的選擇權。更何況，在南向政策的長期規劃下，讓我們的新生一代有學習東南亞語言絕佳良機，至少讓台商有多一個擴展商機的能力，特別是母舅所居住的國家，何樂不為？

## 五、本是同根生的平埔族

根據民間「有唐山公、沒唐山母」的說法，台灣的漢人祖先當年來台，大部分是單身的羅漢腳，理所當然要與在地的原住民族女性通婚，也就是居於西部平原的平埔族，包括台南的西拉雅族、嘉義的洪雅族、彰化的巴布薩族、以及台中的拍瀑拉族等等。

在清治時期，滿洲政府根據漢化的程度，將台灣的「土著」分為「生番」、以及「熟番」；由於統治者的同化政策，平埔族陸續被迫接受漢人文化。在「非漢即番」、以及「漢等於人」的公式下，熟番被迫接受統治者的循循善誘，選擇努力「作人」（當人）；由於必須掩飾自己的集體認同，平埔族人勢必有萬般地無奈，卻種下日後的原罪，徘徊於原住民族身分門外，不得其門而入。

在日治時代，殖民者採取比較文雅的修飾，分別將前者改稱「高砂族」、以及「平埔族」，聽來有幾分東方主義般的異國情調。不過，來自漢人社會的同化壓力並未因此減少，甚至於在 1930 年代之後，由於總督府禁止漢人仕女綁腳，碩果僅存的平埔族終於失去唯一的文化區隔特徵。目前，只剩台南、以及埔里有明顯的平埔聚落，苟延殘喘；另外，長老教會的信仰，也是平埔族用來隱藏認同的一種委婉符碼。

其實，儘管採取皇民化的威脅利誘，日本人原本在戶口調查簿的種族欄有「平」（平埔族）、或是「熟」（熟番）的註記。只不過，在戰後，省政府以平埔族過於漢化為由，硬生生地以行政命令取消他們的原住民族身分，只承認高山族、或是山地同胞，眼中完全沒有熟番、或是平埔族的存在，讓原本馳騁嘉南平原的獵鹿民族在一夕之間消失無蹤。

原住民族在 1994 年 6 月 23 日舉行「爭取『正名權、土地權、自治權』入憲大遊行」，平埔族人幡然現身，一起獲邀晉見前總統李登輝。當時的總統府秘書長蔣彥士還大或不解地問道，為甚麼從來沒有聽過平埔族這個名詞？從此，平埔族向政府要求恢復原住民身分的呼聲不斷。只不過，當下，沒有原住民身分的平埔族的抗議對象不再是漢人政府，而是具有原住民身分的兄弟所主事的行政院原住民族委員會。

我們必須承認，統治者一向以夷制夷，因此，平埔族（熟番）與高砂族（生番）應該是有相當不愉快的歷史記憶。在那開山撫番的時代，失去平原地區祖居地的平埔族人，往往站在第一線擔任隘勇，一方面嚴防生番出草、一方面開墾所謂荒廢的土地，究竟是被驅策、還是自動請纓？恐怕兩者都有吧！

弔詭的是，山地原住民多對平埔族保持開放的態度，究竟是因為歷史久遠、恩怨不再，還是因為彼此有攜手合作的經驗，還要留待歷史學者爬梳。至於一些平地原住民所表現出的嫌惡，應該是延續到戰後的集體記憶了。不管如何，就社會和諧的角度而言，這是政府必須出面來調解的要務。

從二二八事件的經驗來看，唯有真相，才可能有真正的和解，否則，表面上的一團和氣，隱藏不了心中化不開的陰霾。碩果僅存的平埔族人，到底是作了哪些不可原諒的過錯、代替漢人受過、還是有其他不足為外人道的恩怨情仇？當我們在追求閩客、或是省籍和解之際，甚至於高談與中國的和平，政府若堅持將同為南島民族的平埔族拒於千里之外，總是令人覺得時光竟然是在倒退的。

在過去，漢人強迫同化平埔族人，戰後，國民黨則進而取消其山胞身分，而現在，自認為代表所有原住民的原民會則悍然拒絕其原住民族身分。在民族主義的文獻上，有所謂的「A-B-C paradox」，也就是大魚吃小魚、小魚吃蝦米的殘忍現象。原本同是屬於南島民族，平埔族卻因為歷史的不義，必須接受自己的高砂兄弟處罰，簡直是一種雙重的處罰。

阿美族原運者以撒克·阿復指出，如果當年白人在東海岸發現金礦、大量開採，今天要求復權的平埔族，將是阿美族、而非西拉雅等族。當我們看到少數具有身分的官員一再撻伐平埔族，顯然就是嚴以待人、寬以待己，那麼，不要說社會很難再有支持原住民權利的訴求，最令人擔心得是，我們如何避免別人使用同樣的標準來衡量自己的子弟？

## 參、具體主張

### 一、台灣現有的少數族群保障作為

在政治解嚴（1987）之後，社會運動不斷衝撞國民黨的黨國體制，原住民族權利運動（正名、還我土地、自治）、以及客家族群的環我母語運動方興未艾，朝野政治人物不敢忽視少數族群的訴求。第三次修憲（1994）終於將山胞一詞正名為原住民，進而在四次修憲（1997）加上多元文化的條文（第10條）；同樣地，行政院原住民族委員會（1996/12/10）、以及行政院客家委會（2001/6/14）也是在這樣的氛圍之下相繼成立。

其實，在1991年的第一次修憲增修條文中，「平地山胞」、以及「山地山胞」的字眼已經出現，不過，只是有關國民大會代表（第1條）、立法委員（第2條）、以及監察委員（第3條）的席次。一直要到1994年的三次修憲，增修條文（第10條）才明確地提及原住民的地位：

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。對於金門、馬祖地區亦同。

我們可以看到，原住民其實是被當作邊遠地區看待，而非因為原住民族的身分取

得獨特的 (*sui generis*) 權利。

如前所述，『中華民國憲法』雖然有「民族平等」(第 5 條)、以及「種族平等」(第 7 條)的文字，並且對於蒙古、西藏、以及邊疆民族的國大代表／立法委員(第 26、64 條)有保障名額，並無其他具體保障少數族群、或是原住民族權利的條文。一直要到 1997 年的四次修憲，才透過增修條文第 10 條的修訂，出現對於多元文化主義的宣示：

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，其辦法另以法律訂之。對於金門、馬祖地區人民亦同。

在 2000 年通過的『大眾運輸工具播音語言平等保障法』，算是直接有關族群權利保障的特別例立法。由於原住民族權利運動的努力，相關的法規漸次訂定，包括『原住民族教育法』(1998)、『原住民族工作權保障法』(2001)、『原住民身分法』(2001)、以及『原住民族基本法』(2005)。值得一提的是，不少現有法律也涉及原住民的族權利，譬如『公務人員考試法』、『地方制度法』、『教育基本法』、『國民教育法』、『終身學習法』、『學校衛生法』、『有線廣播電視法』、『就業服務法』、『醫師法』、『政府採購法』、『溫泉法』、『文化古蹟保存法』、『全民健康保險法』、『法律扶助法』、『社會救助法』、『溫泉法』、『森林法』、『石油管理法』、『自來水法』、『菸酒管理法』、以及『環境基本法』)。另外，行政院原住民族委員會也在研擬、或是推動下列草案，包括『原住民族認定法』、『原住民族自治區法』、『原住民族生物多樣性保障法』、『國家人權法原住民族專章』、以及『原住民族語言發展法』。

前總統陳水扁曾經與原住民族先後簽定過『原住民族與台灣政府新的夥伴關係』(1999/9/10)、以及『原住民族與台灣政府新的夥伴關係再肯認協定』(2002/10/19)，在連任總統之後，陳水扁進一步宣示，在未來台灣的新憲法之中，將特別設立原住民族專章，原住民菁英開始構思這個專章的意義。原民會特別成立了一個「憲法原住民族政策制憲推動小組」，針對該會所提出的專章草案提出十項重大議題，邀請相關學者撰寫論文，並廣邀原住民族各級行政人員、原運人士、以及研究生進行討論，終於正式提出『原住民族憲法專章草案』(2004/11/16)。

在原住民提出憲法專章之後，反對的聲音有二。首先，有人質疑是否有其他國家有這樣的做法；我們先前已經指出，在民主化的過程中，中、南美洲國家的憲法大多有原住民條款，同樣地，在中、東歐的新憲裡頭，有多加上對於少數族群權利保障的條文。

第二種看法是憲法應該是列舉原則即可，沒有必要過度詳細。如果我們檢視『原住民族憲法專章草案』、『原住民族人權保障專章草案』、『原住民族自治區法草案』、以及『原住民族基本法』(2005)，的確有相當的重疊；問題的癥結在原住民族菁英在推動權利保障的過程，由於沒有辦法確保任何途徑，只好多管齊

下。事實上，這些草案在實質內容上還是有相當的區隔，也就是由抽象的原則到巨細靡遺的行政措施，因此，憲法上的規範還是有必要的，就端賴我們如何釐清彼此的位階而加以篩選。其實，站在少數族群與多數族群協商的立場，雖然沒有必要漫天要價，不過，應該是可以給自己預留相當轉圜的空間。總之，代議式民主強調一人一票，不論是國會立法、還是公民投票，原本就不利少數族群，特別是法案在相對上可以輕易修訂，因此，憲法的保障總是來得比較穩當。

儘管立法院在 2005 年初（1/21）三讀通過『原住民族基本法』，而前行政院長蘇貞昌也在「行政院原住民族基本法推動會」第一次會上（2006/3/22），裁示將原住民族土地法規之中央主管機關歸屬原民會，不過，相關的配套法案仍然遙遙無期，特別是『原住民族自區法』、『原住民族土地及海域法』、以及『原住民族地區自然資源共同管理辦法』；而憲法原住民族專章、以及『國家人權法原住民族專章』雖有原民會所擬草案，被接受的可能性相當渺茫。

在民進黨政府上台以後，相關部門在多元文化主義的精神下，不僅把語言當作文化資產、也將語言權視為基本人權，草擬了相關語言平等的法案。基本上，這些草案的共同點是大家所使用的語言（包括原住民族各族語言、客家話、以及鶴佬話）都是「國家語言」（national languages）、或是「本國語言」（native languages），不再獨尊「北京話／華語」（Mandarin）為單一「國語」。至於要採取單一／多重「官方語言」（official language）、或是官方語言的內涵／適用範圍，尚未有明顯的共識，特別是本土人士對於「國語」的文化霸權仍有相當疑懼。

相對之下，省籍之間的齟齬仍然有待政府提出具體的對策。外省族群是在戰後隨著國民黨來台，可以說是非志願性的政治難民，也因此，對於故土中國有較強烈的眷戀；相較之下，早先來的鶴佬、或是客家族群，大多是自願前來的經濟性移民。戰後，中華民國的中央政府幾乎全數遷台，外省族群多被安置軍公教，以致公家部門的人事安排未盡與族群人口成比例；蔣經國晚年體認到反攻無望，開始選擇拔擢本省菁英，以宣洩族群隱忍已久的不滿。在李登輝總統任內，菁英甄補方式日漸合理；不過，少數過去居優勢的外省菁英有時移事異之嘆，危機感頓萌，乃人之常情。

眾所週知，在過去十年來，族群認同與民族認同有相當程度的聚合，進而左右著對國家走向的定位。具體而言，本省人會傾向於自認為是台灣人，並且對政治、或經濟上的統合採取較保留的立場；相對的，外省人比較可以直覺地接受中國人的認同（不管內涵為何），對於中國比較有感情上的想像、甚至於願意接受某種形式的政治結合。其實，中國牌可以被援引來保衛族群的集體認同、以及談判權力分配的籌碼，卻不一定代表整個族群急欲與中國統一。坦承而言，在「只有國家認同的問題」的論述下，即使終究能釐清台灣與中國的政治統獨糾葛，卻還是未能化解省籍之間的分歧。

在民進黨執政時期，歷任的原民會主委大致支持平埔族的訴求。然而，在國民黨贏回政權以後，一切都改觀了。大體而言，目前具有原住民族身分者仍有相當疑慮，或許是因為擔心資源的排擠。台南縣政府先前地毯式清查日本時代戶口

名簿，發現目前縣民具有平埔註記者，只有三百多人，倘若加上其直系血親，也不過 5,788 人；如果我們再加上平埔族的大本營埔里，令人懷疑是否總數會超過兩萬人。在行政措施上，台南縣長指示民政局受理西拉雅族縣民申請補登記為「平地原住民」，在戶政資訊系統的「民族登記別」中的「其他」欄加以註記。原民會函台南縣政府，表示該縣登記作業違法，並配合內政部的電腦作業，將上述其他欄刪除。

## 二、可以努力的方向

大體而言，民進黨政府在實踐原住民族政策之際，最大的阻礙來自相關部會的本位主義，反對的理由不外乎沒聽過、說不通、沒有用、或是不可行。其實，最坦白的說法是認為這些條文很可能會與國家利益衝突，因此，站在國家整體的角度來看，自是不能有所讓步。問題是，這裡所謂的「國家」，到底是代表作為多數的漢人國家、還是真正考慮到所有組成份子的國家？儘管多數決是代議式民主的基本原則，然而，如果長期犧牲原住民族的權利，又如何能讓原住民族衷心認同這個「白浪國家」？如果說，與原住民族專章可以有助於族群之間的和解，豈不是有助於實現更崇高的國家利益？

也有人站在環境保護的立場來看，認為一旦把傳統土地歸還原住民族，馬上就會面對珍貴林木被盜伐的問題；事實上，如果造林、水土保持、或是國家公園都交由原住民族／自治區來管理，運用傳統的知識，或許，成果會比現在更好才對。最嚴肅的想法是擔憂原住民族會不會佔據中央山脈、負隅頑抗，進而造成國家分裂的反效果？我們以為，就是因為統治者向來忽視原住民族的聲音，才會讓原住民族認為這並非自己所選擇的國家；因此，即使這種憂慮真的有可能發生，我們才特別需要透過原住民族憲法專章、人權法專章、以及相關法規的保障，來說服原住民族樂意共同生活在這個國家裡頭。

為了要確保客家的集體認同，除了文物保存、文化發揚、以及語言推廣以外，現代的客家人認同是建立在彼此共同的記憶、或是經驗。因此，客族歷史的重建刻不容緩，特別是先人飄洋過海、披荊斬棘的史詩。更重要的是，這些是所有台灣人的集體資產，而非客家人自己的家內事。政府應該讓客家人有選擇自我認同的機會。或許所謂的外省族群，不願讓過去的籍貫措施帶來歧視，客家人卻有族群人口萎縮的擔憂，因此，在人口普查中，政府應該可以藉此確認客家族群的人口數，至少適當地讓客家文教支出符合人口比例。

在語言方面，為了要促進國人作跨族群的溝通，我們終究還是要面對是否要採取單一、還是多元的全國性「共通語言」(general language) 的問題。也就是說，在確保了少數族群的語言／文化、以及族群認同以後，除了溝通上的經濟效率考量，我們進一步必須考慮的是民族認同凝聚的問題。至於在少數族群聚居的地方倒是可以入境問俗、因地制宜，以當地的族語設置單一／雙語／三語官方語言。長期而言，我們希望每個人都能先從幼稚園就學會自己的母語，並且能以母語作為接受小學基礎教育的語言，進一步在中學要求每個人再學習至少一種其他

族群的語言，以便在最快的將來，大家都至少可以在聽／說的程度，自由地使用各種語言來與他人溝通，不讓語言成為交流的障礙、或是政客操弄的符號。

為避免任何外省族群有「無立足之地」的認知，外省族群的認同應該受到相當的尊重、就業機會應該受到起碼的保障，進而在求政治權力、以及經濟資源分配的公平。至於國家認同的差異，我們必須指出，外省族群對於中國有所難以割捨的羈絆，乃是人之常情，畢竟，對於一塊土地的感情上眷戀，至少必須經過三代以上，才可能產生土斷。試想，我們的祖先當年渡海來台，還不是經過一番掙扎，才終於決定安身立命於此。同樣地，我們再看旅居世界各地的第一代台灣同鄉，還不是關心台灣的政情發展勝於僑居地，又何忍心苛責當年因為國共內戰而被迫離鄉背井的外省族群？

對於國家認同，我們與其諱疾忌醫，不如鼓勵國人公開討論，先讓大家了解，彼此在國家認同上是有差異的，然而，再嘗試看是否有獲致共識的可能；如果真的無法取得起碼的共識，再來尋求起碼的妥協。當然，政治人物一定會擔心執政黨是否會透過教育，來推動對自己有利的國家認同，因此，適度的開放教材的多元（不管是內部、還是外部多元），還是有助於社會從事建設性的對話。就長期而言，如果國家認同的分歧是無法消彌的事實，此時，我們希望族群認同與國家認同能夠相互切割（cross-cutting），也就是說，同樣族群的人可能會有不同的國家認同，如此一來，政黨就比較難順勢推波助瀾、運用族群認同與國家認同相互強化作用。

台南縣政府主張平埔族當年「不知」要登記，因為省政府當年的行政命令並未送達；而根據日後的人口普查，仍有相當平埔族承認自己的身分，顯示這些族人並不知道有身分登記這回事。原民會則認為是他們過去因為瞧不起「山地人」而不願意登記，現在則是他們過於漢化。除了相互競爭有限資源的分配，不能公開明說的隱秘意圖，是平埔族與高砂族在歷史上的恩怨情仇，迄今未能公開對話。作為原住民族事務的最高主管單位，原民會有義務出面進行歷史的解構、以及重建，為兩者的歷史和解鋪路，畢竟，有關於原住民族權利的保障，有相當大的成分是建立在歷史的補償，而絕大多數的歷史記載，尤其是土地剝奪、以及文化支配，最大的受害者是首當其衝的平埔族。

## 結語

我們的具體政策建議是：

通過『語言平等法』，讓台灣的本土語言都成為國家語言。

通過『反歧視法』，讓所有的人都能有公平待遇。

通過『原住民自治法』，落實有土地、財源、以及權力的真正民族自治。

保障外籍配偶的基本人權，特別是尊重其原籍文化。

恢復平埔族的原住民族身分，讓原漢之間的歷史恩怨能獲得和解。

## 附錄 1：『原住民族與台灣政府新的夥伴關係』

台灣原住民族長久生長於斯，四百年來歷經殖民統治政權的欺凌與壓迫，原住民族的生存空間、生命身體、語言文化遭受到空前的浩劫，歷屆殖民統治者卻始終未對加諸於原住民族的過錯做任何道歉或補救性措施。此刻我們身處在蘭嶼島上，台灣原住民族各族群代表與台灣總統候選人簽訂和平對等條約，並基於族群尊重與互惠，建立原住民族與台灣政府「新的夥伴關係」。

### 一、承認台灣原住民族之自然主權

台灣原住民族世代根植於台灣數千年，原住民族群或各部落自始擁有「自然主權」，原住民族各族雖經殖民國族統治，然而原住民族從無公開宣稱放棄其自然主權。基於尊重族群意願並根據聯合國原住民族權利宣言之原則，統治國應充分尊重原住民族的「自然主權」。

### 二、推動原住民族自治

建立原住民族與國家新的夥伴關係，先決條件為尊重原住民族的自主、自治地位。現階段可立即成立蘭嶼特別行政區，推動「原住民族區域自治」；並積極推動原住民族自治準備程序（自治人才養成、自治制度及期程研擬、觀念宣導）。

### 三、與台灣原住民族締結土地條約

為貫徹台灣原住民族與台灣政府對等關係，台灣政府應與台灣原住民族各族締結土地條約。基於族群對等原則，應充分給予原住民族土地自主管理權，確立土地領域的族群性、集體性。

### 四、恢復原住民族部落及山川傳統名稱

基於尊重原住民族之自然主權，台灣政府應恢復原住民族傳統部落與土地之名稱，尊重原住者地名之使用權，屏除過去霸權式的命名方式。「凱達格蘭大道」的命名可說開啟了跨世紀的里程碑，台灣政府亦應充分尋此原則，貫徹對原住民族自然主權的尊重。

### 五、恢復部落及民族傳統領域土地

台灣原住民族原為部落社會，土地在部落公有基礎上建立共用或個別使用制度，為重建民族文化經濟發展主體，並為自治奠定基礎，台灣政府應超越私有土地產權層次，承認以部落及民族為權利主體的原住民族傳統領域。

## 六、恢復傳統自然資源之使用，促進民族自主發展

以國家財政促進原住民族地區合作事業，發展農林、生態文化遊憩、手工藝等部落及民族自主事業，吸納原本外流的原鄉人口，填補部落的社會階層，使族群經濟與文化社會發展均衡並進。在國家需用原住民族領域土地時，如國家公園、水資源用地、森林用地等，應建立原住民族與國家共同經營管理的合作模式，以尊重該部落或民族的自主地位。

## 七、原住民族國會議員回歸民族代表

台灣原住民族在平埔各族以外至少有十族，原住民族拒絕國家將民族歧視性的劃分為平地原住民與山地原住民。原住民族參與國家政策應有各自的民族代表，因此原住民族國會議員至少各族一名，而後再以族群人口數比例調整。

立約人：

台灣原住民族各族代表：

達悟族 鄒族 德魯固族 賽德克族 賽夏族 魯凱族 排灣族 普悠瑪族 布農族  
泰雅爾族 阿美族

台灣總統候選人：陳水扁

（八十八年九月十日於蘭嶼）

## 附錄 2：『原住民族與台灣政府新夥伴關係再肯認協定』

### 壹、前言

原住民族歷來與台灣這片土地有著不可分割的關係，對於其人類與環境永續以及未來世代維持和睦、平衡與正義，有著不可脫離的責任。甫於南非約翰尼斯堡舉行的聯合國永續發展高峰會，決議重申原住民族在永續發展上不可或缺的角色！並通過相關落實方案。台灣在實踐上最重要的行動是總統競選期間，曾在蘭嶼與支持他的原住民各族代表簽訂、宣示【原住民族與台灣政府新的夥伴關係】協定，因著總統對原住民許下的「新夥伴關係」政策諾言，政府著手推動以原住民族自治為導向的政策措施，使得台灣在原住民族政策及永續發展議題上的努力，逐漸跟上國際的腳步。讓我們就從本土最早的主人－原住民族開始，推動「永續台灣」！

茲與國家元首定立協定，條文如下：

### 貳、原則

- 一、 確認原住民族對於台灣的永續發展有著至關重要、不可或缺的角色地位。
- 二、 再次確認【原住民族與台灣政府新的夥伴關係】協定，為繼續落實執行共同努力。

協定內容項目為：

- (一) 承認台灣原住民族之自然主權
  - (二) 推動原住民族自治
  - (三) 與台灣原住民族締結土地條約
  - (四) 恢復原住民族部落及山川傳統名稱
  - (五) 恢復部落及民族傳統領域土地
  - (六) 恢復傳統自然資源之使用、促進民族自主發展
  - (七) 原住民族國會議員回歸民族代表
- 三、 憲法所肯認的原住民族依其民族意願發展的自決原則，對原住民族能實踐、發揮在永續發展上的角色作用至關重要，政府應全力支持。
  - 四、 要求政府尊重並支持原住民族建立其族人認可之自治實體，以之作為協商實現【新夥伴關係】協定內容之對象。

### 參、落實方案

- 一、 協助原住民各族關於其生態智慧、土地倫理等傳統知識的重建。
- 二、 透過各種教育管道（包括社會教育），使台灣人民認識並尊重原住民族文化對台灣永續發展的重要性。
- 三、 持續推動以原住民各族（或部落、社群）為主體的傳統領域調查。
- 四、 依在地原住民族所認定的傳統領域調查結果，陸續恢復部落及山川傳統名稱。

- 五、 以不干預原住民各族（或部落、社群）自主性為前提，依其意願提供資源協助建立自治實體。
- 六、 原住民族（或部落、社群）自治實體成立之後，政府應與之協商，以土地條約或其他可行方式逐步恢復傳統領域土地。
- 七、 政府應依原住民族自治實體成立進程，針對國家公園、林管區、各式保護區、風景特定區，協商發展合宜的共管制度，並進行技術移轉與人才培育，以促進民族自主發展，裨益台灣生態之永續。
- 八、 強化原住民族在國家永續發展、國土保育方面的決策參與。
- 九、 全面檢討調整原住民族地區現有的自然資源管理機制，在地原住民族對自然資源擁有優先權利；停止不當的造林計畫、裁併退輔會森保處等不合宜機構；建立水源保護區回饋制度，成立山林守護基金，運用在原住民族山林守護工作上。
- 十、 透過原住民族集體智慧產權制度之建立，在有關其傳統知識、包括動植礦物等物質的運用上，維護其權益；鼓勵並確保原住民族以永續方式運用傳統知識獲益。
- 十一、 修法落實前述原住民族發展計畫；修憲廢除山地／平地原住民的歧視性劃分，以民族（或部落、社群）為基礎取代以個人身分為基礎的原住民族政策架構。
- 十二、 政府應提供資源，由原住民族、民間及學界代表組成公正的監督單位，以原住民族「能力建構」（capacity building）為指標，對政府（包括立法部門）施政、原住民族自主能力及社會認知，進行年度檢驗，並提出報告書。

立約人：

阿美族  
泰雅爾族  
塞德克族  
太魯閣族  
排灣族  
達悟族  
布農族  
魯凱族  
普悠瑪族  
鄒族  
賽夏族  
邵族

中華民國總統：陳水扁

中華民國九十一年十月十九日

### 附錄 3：台灣憲草原住民族相關條文

#### 許世楷『台灣共和國憲法草案』

##### 前言

我們的馬來玻里尼西亞語系祖先，過去在台灣的原野自由、和平地生活著。

##### 第 3 條

台灣共和國的國民，由於語言以及移住時期等的不同，可以分為馬來玻里尼西亞語系、福佬語系、客家語系、北京語系，四文化集團。

文化集團的所屬，由國民依法自由選擇、決定之；其決定，每五年得依法修改一次。

任何文化集團，不得歧視或壓制其他文化集團。

##### 第 50 條

國會，由上院、下院構成之。

##### 第 51 條

上院，由四文化集團所屬具有選舉權者各選出十名，共四十名議員，以及議長的副總統，構成之。

##### 第 66 條

上院，以出席議員的四分之三以上的決議，得將議案指定為有關文化集團權利之重要議案；有關文化集團權利之重要議案，須得上院通過。

#### 『台灣共和國憲法制定手續草案』

##### 第 3 條

國民會議，由根據本手續第四條產生的四文化集團所屬具有選舉權者，各選出十名代表，共四十名；以及根據具有選舉權者人口平均畫定的一百個選區，每選區由該區具有選舉權者，各選出一名代表，共一百名；總共一百四十名代表，構成之。

##### 第 4 條

台灣共和國的國民，由於語言及移住時期等不同，可以分為馬來玻利尼西亞語系、福佬語系、客家語系、北京語系四文化集團。

文化集團的所屬，由國民依手續自由選擇、決定之。

#### 黃昭堂『台灣共和國憲法草案』

##### 第 4 條〔平等〕

台灣共和國國民不論性別、出身地、財產、學歷、經歷、在政治上、社會上、文化上一律平等。鑒於原住民長期不幸之處境、應特別加以優遇以外、各種族一律

平等。

#### 第 24 條 [機關]

內閣設左列各部、各部設部長一人、掌理各該部。...

九、原住民族部

### 人民制憲會議 『台灣憲法草案』(1991/8/25)

#### 第 24 條

多元性之文化及多語言政策應受保障。不得強制單一通用語言之使用或歧視他種語言。教育應以多語言政策為原則，並以法律規定之。

#### 第九章 原住民族

##### 第 100 條

台灣原住民族包括平埔族、郡族、賽夏族、鄒族、雅美族、彪馬族、魯凱族、太魯閣族、布農族、排灣族、泰雅爾族及阿美族。

##### 第 101 條

原住民族享有自治權。除國防、外交、司法、水資源外，原住民族有權決定自治團體轄區內政治、土地、經濟、教育、文化及相關的政策和政務。

##### 第 102 條

中央政府應設立掌理原住民族事務之專責機構，其首長由原住民擔任之。

原住民族自治事業發展所需經費，由中央政府編列預算撥付。

原住民族依全國各地區族群分佈設立自治團體，各原住民族自治團體推選代表組織全國原住民族議會，議決有關全體原住民族自治事項。

原住民族自治團體之組織及轄區，及原住民族議會之組織之以法律定之。

##### 第 103 條

國會設原住民族議員五人。

原住民族議員組成原住民族委員會。

國會有關原住民族之法律，應先提交原住民族委員會審議。

##### 第 104 條

原住民有使用傳統命名的權利。

### 第二次台灣人民制憲會議 『台灣共和國憲法草案』(1994/6/25)

#### 第九章 族群

##### 第 100 條

台灣現有住民包含原住民、新住民、客家、Holo 四大族群，統稱為台灣人。

各族有自我命名之權利。

##### 第 101 條

國民依法有選擇族群認同之權利，並於每回人口普查中確認。

#### 第 102 條

各族群之語言文化及少數族群之工作權應予保障。

國民義務教育，除個人母語外，至少需學習一種其他族群語言。

#### 第 103 條

中央政府應設超黨派族群委員會，由各族群依法推派等額委員組成，處理族群事務，促進族群平等與和諧。

#### 第 104 條

各族群依法推派等額國會議員組成族群委員會。有關族群之法律案應先提交族群委員會審議。

### 第十章 原住民族

#### 第 105 條

台灣原住民族包括平埔族、Sau（邵）、Saisiat（賽夏）、Zu（鄒）、Yami（雅美）、Puma（彪馬）、Rukai（魯凱）、Toroko（太魯閣）、Bunun（布農）、Paiwan（排灣）、Tayal（泰雅）、Amis（阿美）等族。

#### 第 106 條

原住民族享有自治權。

原住民族有權決定自治團體轄區內政治、土地、經濟、教育、文化及相關之政策與政務。

#### 第 107 條

中央政府應設立掌理原住民族事務之專責機構，其首長由原住民族擔之。

原住民族自治事業發展所需經費，由中央政府編列預算撥付。

原住民族依全國各族分布設立自治團體，各原住民族自治團體推選代表，組織全國原住民族議會，議決有關全體原住民族自治事項。

原住民族自治團體之組織及轄區，及原住民族議會之組織由法律定之。

#### 第 108 條

以現有第一〇六條族群之數目，原住民族在國會應至少一族有一住民族議員組成原住民族委員會。

國會通過有關原住民族之法律案，應先提交原住民族委員會審議。

#### 第 111 條

有關第十章原住民族條款之制定與修正，須先經由原住民族之決議通過。

## 附錄 4：原住民族委員會『台灣新憲原住民族專章』

### 總綱

第一條 台灣為多元民族國家，各民族基於平等原則組成民有、民治、民享之民主共和國。

### 第 章 原住民族

第 條 國家承認原住民族之自然主權，並尊重其自決意願。

第 條 各原住民族有依其意願與程序，決定組織與代表以行使自治權，並參與於其權益相關之國家機關之權利。

第 條 各原住民族成立自治區，實行民族自治。

原住民族自治制度，由總統與各原住民族簽署自治協約，經立法院追認後行之。自治區之自治事項如下：

- 一、 自治組織。
- 二、 民族外交。
- 三、 環境管理。
- 四、 公共工程。
- 五、 身分認定。
- 六、 交通水利。
- 七、 社會福利。
- 八、 傳統領域土地。
- 九、 原住民族習慣法。
- 十、 傳統智慧創作。
- 十一、 漁、獵、農、牧。
- 十二、 ………（其他項目）

非經自治區居民公民投票同意，中央不得立法限制自治區之自治事項及權限；中央法規命令牴觸自治區為辦理自治事項訂定之自治法規者，無效。

第 條 各原住民族傳統領有或所使用之土地、水域、動植物群及其他自然資源，屬於各原住民族，並有決定其管理組織與發展策略之權利。

國家之任何措施，明顯影響各原住民族傳統領有或所使用之土地、水域、動植物群及其他自然資源者，應得相關原住民族自由意志及充分資訊下之協商同意後為之，並應予參與實施或為適當補償。

第 條 各原住民族語言亦為該族自治區域內之公務語言。

第 條 各原住民族之傳統知識或智慧財產權應受保障。

第 條 本章以外之國民權利義務與社會制度，應兼顧各原住民族特殊需求，適用於各原住民族之成員。

第 條 司法機關於原住民相關案件之審理，應探求並尊重各原住民族習慣法，必要時應設原住民族法院。

第 條 原住民族立法委員之選舉以各族為選區，其席次分配由各原住民族協商

定之。

第 條 凡各原住民族文化上之其他集體權利及固有權利，不妨害社會秩序、公共利益者，均受憲法之保障。

第 條 以上各條列舉之原住民族集體權利，除為防止妨礙他人自由、避免緊急危難所必要者外，不得以法律限制之。

第 條 國家應採取有效制度並提供訴訟救濟，以確保各原住民族集體權利之落實。

### **總統**

第 條 副總統為備位元首，設二名，其一應由原住民族成員出任，但總統為原住民族成員時，不在此限。

## 附錄 5：新台灣國策智庫『台灣憲法草案』【第 7 章】原住民族

### 第 83 條（原住民族之集體權利）

國家應承認原住民族之自決權利。

### 第 84 條（原住民族自治之立法保障）

在原住民族傳統領域或聚居之地區，國家應立法保障原住民族自治。

### 第 85 條（原住民族對自然資源之管理與發展）

各原住民族傳統領有或所使用之土地、水域、動植物群及其他自然資源，屬於各原住民族，由其決定管理組織與發展策略。

國家之任何措施，明顯影響各原住民族傳統領有或所使用之土地、水域、動植物群及其他自然資源者，應經相關原住民族基於自由意志及協商同意後實施，或予以適當補償。

### 第 86 條（原住民族語文權）

國家應保障原住民族語言得為該族自治區域內之公務語言，以及原住民族得選擇以原住民族語文進行基本教育及民族教育。

### 第 87 條（司法程序之保障）

法院於原住民相關案件之審理，除應保障原住民族之尊嚴及使用其語文之權利外，並應探求並尊重各原住民族傳統法則或慣習，必要時得設原住民族法院。

### 第 88 條（國家扶助與發展之義務）

國家應對原住民之交通水利、衛生醫療、經濟土地及社會福利事業應予保障扶助並促其發展，相關措施另以法律定之。