



文・圖 | 林江義 (中國國民黨原住民族工作委員會主任委員)

A Few Thoughts on the Indigenous Identification Act and the Interpretation of the Constitution

「原住民身分法」と「憲法解釈」についてのいくばくかの思考

## 「原住民身分法」與「憲法解釋」的若干思考

2001年1月7日「原住民身分法」在立法院經過數年冗長而艱難的審議後通過並報請總統公布，完成了立法。這是原住民族委員會成立五年來第一部制定公布的原住民族專法，也是迄至目前為止國家民族法制中唯一規範原住民個人身分取得、喪失或變更的重要法律。成為原住民權益能否取得？必須具備的先決條件，屬性特殊而且重要。

### 「原住民身分法」的推動及原住民身分的演變

事實上研議立法的數年前，原住民族委員會本主管機關即積極推動立法計畫，希望儘速完成立法後早日停止適用內政部訂頒之「原住民身分認定標準」。透過集思廣益，委請學術單位進行研究，借重學術單位的高度與專業，對原住民族歷史演進，社會現況的熟識，架構一部爭議最少，符合歷史適當可行的法律。在立法過程中，最嚴肅的課題在以「原住民與非原住民的身分邊界為何？」這個疑惑一直是身分法制定中最具關鍵的焦點。

臺灣歷史淵遠流長，島內民族多樣而複雜。大體而言，早在清代為治理上的便捷，首次出現了民族身分的分流。清政府以民族漢化程度將臺灣早期原住民族區分為「熟番」、「生番」。「熟番」是以遵從教化、服事徭役、輸納番課為認定標準。相較於隱居深山，未受外來文化影響依然保存原始狀態者稱為「生番」。1935年日治臺灣總督府公布「戶口調查規定」改稱生蕃為「高砂族」，而熟蕃為「平埔族」。民族分流朝法規化。殖民政府的治理模式也採行不同樣態。熟蕃採以「一般化治理」。生蕃實行隔離性、特殊性並以武力制壓的「理番政策」。這樣的分流構成了最初始的民族邊界。兩者在蹣跚困頓的歷史洪流中，或因殖民政府的操弄驅使，有了以番制番殘痛的歷史際遇；或因彼此為爭奪生存空間、資源上的掠奪而相互攻伐的事件。分流下的民族邊界在歲月淘洗中益形強化清晰。

透過集思廣益，委請學術單位進行研究，借重學術單位的高度與專業，對原住民族歷史演進，社會現況的熟識，架構一部爭議最少，符合歷史適當可行的法律。



1992年7月，李登輝總統邀請原住民族代表，於總統府協商「山胞」正名為「原住民」修憲議題。（照片中為阿美族代表團）。

### 「原住民」正名的重大變革

1994年8月1日第三次修憲公布，迎來「山胞」正名為「原住民」的重大變革。終結了長期以來隱有族群歧視的「山胞」族名。原住民的國大代表在大會中力爭正名為「原住民」。然而窺其修憲重要標的在根本祛除「山胞」汙名並宣示為臺灣土地上最早的主人。概念上所稱的「原住民」究其內涵、範圍或民族邊界與修憲前所稱「山胞」完全雷同。證之，日後立法公布的「原住民族基本法」第二條原住民族定義指既存於臺灣而為國家管轄內之傳統民族，包括阿美族、泰雅族、排灣族、布農族、卑南族、魯凱族、鄒族、賽夏族、雅美族、邵族、噶瑪蘭族、太魯閣族等等。逐一一列舉明示當時經政府認定的原住民族。核與臺灣省政府於50

戰後，國民政府遷台。為加速山地地區發展，推動教育文化與生活改進，除將日治時期「高砂族」改稱為「高山族」外，更進一步依「高山族」傳統分布區域再劃分為「山地山胞」與「平地山胞」。臺灣省政府並訂頒「臺灣省山胞身分認定標準」。明定「山胞」乃日據時期戶口調查簿登記本人或直系血親、尊親屬屬於「番」或「高砂」者。大體而言，即便到了晚近，臺灣省政府主政山胞政策期間，「熟」或「平埔族」在身分的選擇上大多與「山胞」迥異，致未取得日後原住民身分。



年代報請內政部核定之山胞各族名稱完全相同。質言之，即便修憲將山胞正名為原住民，其定義或內涵，自始未曾有絲毫波動。2001年1月公布的「原住民身分法」，爰此民族邊界，架構立法的基礎與內涵。

### 平埔族群復振與認同運動

近年來，臺灣本土文化運動抬頭，催生了各地平埔族群復振與認同的運動，並且強力向政府爭取法定的原住民身分。2007年時任行政院政務委員林萬億乃首次代表政府正面回應平埔尋求納入原住民之訴求，明確表達「本差異原則處理身分認定及權益保障」等政策立場。原住民的代表也指出「原住民身分法」係原住民族正名前，所訂頒「臺灣省山胞身分認定標準」為立法之主要原則、架構，不見得適合平埔族群多年漢化，血統及認同已舉證不易，傳統文化、語言幾已流失。加之現行法定原住民族普遍不支持讓平埔族群直接透過原住民身分法修法來嫁接取得原住民身分。不僅衝擊現行國家的原住民制度，也會嚴重稀釋相關權益與資源，無助原住民族與平埔族未來攜手和諧發展之民族關係。因此，建議循「本差異原則處理身分認定及權益」單獨制定平埔族民族身分及權利立法，實為當前最為有利以臺灣民族政策制定與發展。

然而，平埔族群對於上項建議大多持反對立場，咸認若單獨成立「平埔族群委員

對於臺灣之所有南島語系之民族其民族語言、習俗、傳統文化特徵至今仍然存續，其成員仍維持族群認同，有意願組成特定原住民族群並成為其成員者。有權要求承認並依法核定其族群別應為原住民族。



會」基本上是復振運動邏輯錯誤的想法。強調自己是臺灣不折不扣的原住民。承認另立專屬平埔族群委員會落實平埔族群只是「歷史上的原住民族」、「被漢化的文化民族」。於是有了2009年2月台南縣政府自行公告讓日治時期戶籍登記為「熟」的當事人及後代、直系血親到戶政機關補登記為「平地原住民」的作為。此舉當然不為中央原住民族委員會所接受，遂步上行政訴訟程序。2011年7月上訴台北高等行政法院的訴訟遭法院駁回。平埔族群依然鏗而不捨訴求修法納入原住民身分，並堅拒接受雙軌制另立專屬「平埔族群委員會」。爰有日後不惜尋求大法官釋憲來解決身分認定的問題。

### 身分認定 聲請釋憲

准此，2020年4月台北高等行政法院第三庭乃聲請憲法法庭解釋憲法。經過言詞辯論後，於

2022年10月28日憲法法庭判決公布之。茲摘判決主文三項重點：

- 一、憲法增修條文所保障之原住民族應包括既存於臺灣之所有臺灣南島語系民族。
- 二、原住民身分法第二條規定：本法所稱原住民，包括山地原住民及平地原住民。與憲法保障原住民（族）身分認同權與原住民族文化等意旨有違。
- 三、相關機構應於本判決宣示日起3年內，修正原住民身分法或另定特別法。逾期未

完成修法或立法，至今仍維持族群認同者，均得向中央原住民族主管機關申請認定其民族別。

揆之判決理由要旨，進一步指出：對於臺灣之所有南島語系之民族其民族語言、習俗、傳統文化特徵至今仍然存續，其成員仍維持族群認同，有意願組成特定原住民族群並成為其成員者。有權要求承認並依法核定其族群別應為原住民族。立法者應依憲法保障之意旨，充分考量各原住民族及其成員之歷史發展脈絡及現況，另以法律定之。

### 釋憲後帶來的影響引人深思

綜觀憲法法庭判決旨趣，誠為臺灣民族政策重大的變革。茲本一介曾參與制定「原住民身分法」的業務人員視角提出若干思考：

- 一、關於「原住民族」定義問題。本判決似已逾越清代所為「生番」、「熟番」分流的歷史，直指分流前臺灣原住民統稱為「臺灣南島語族」的時空。明顯與現行「原住民身分法」在立法基礎上存有差異。
- 二、依「原住民身分法」立法之思維邏輯或架構。係依循民族發展形成的民族邊界斟酌之。諸如清代是以遵從教化、服事徭役、輸納番課等做為「熟番」與「生番」加以區隔。日治時期本治理模式上「平埔族」採「一般化治理」，「高砂族」行「理番政策」，兩者不一，皆反映出民族發展上不同身影。唯本判決皆無視此差異。端視強調民族語言、習俗、傳統等文化特徵及族群認同酌為原住民身分範圍。明顯對原住民身分得喪

在認定上思考較為薄弱。

- 三、依「原住民身分法」明定具平地原住民身分係有向戶籍所在地鄉（鎮、市、區）公所辦理登記者為要件。釋憲判決則以舉凡其民族語言、習俗、傳統等文化特徵至今存續，其成員仍維持族群認同者即可。在民族認定之規範與標準上寬嚴不一。
- 四、考量未來立法上可能遭到的阻力，兼能落實前政府代表回應平埔正名之訴求時提出「本差異原則處理身分認定及權益保障」的政策立場。立法者似可斟酌採以「特別立法」方式為宜。

透過憲法法庭判決，久懸的平埔族納入原住民身分疑義已一錘定音。由於相當程度涉及原住民身分定義、身分認定等關鍵問題，會帶給目前法定原住民、部落族群等怎樣深遠影響？已引發廣泛意見與討論。此一判決結果對原住民是好是壞？國人拭目以待。考驗中央原住民族主管機關的立法大業正要開始。◆



### 林江義

台東縣長濱鄉長濱村長光部落人，阿美族。1949年生。政治大學民族學研究所碩士。現任中國國民黨原住民族工作委員會主任委員，曾任原住民族委員會第6任主任委員。公務人員資歷40年，從最基層鄉公所，經省政府、內政部、台北市政府到中央原住民族委員會，任內推動原住民族政策，立法及國際交流著有績效，曾榮獲行政院模範公務人員獎、考試院傑出貢獻等。